

Baletín

informativo

23^{no}

EL CONTROL DE LAS
SUBVENCIONES
EFECTUADO POR LA
INTERVENCIÓN GENERAL

Artículo de
DÑA. TERESA ARRIETA VIÑALS



Consejería de Economía y Hacienda
INTERVENCIÓN GENERAL

JUNTA DE ANDALUCÍA

Boletín **informativo**

23
nº

Febrero
1993



Consejería de Economía y Hacienda
INTERVENCIÓN GENERAL

JUNTA DE ANDALUCÍA

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA

INTERVENCIÓN GENERAL

Boletín
informativo

CONSEJO DE REDACCIÓN: JAIME MONTANER ROSELLO, Consejero de Economía y Hacienda; JOSÉ SALGUEIRO CARMONA, Viceconsejero de Economía y Hacienda. **DIRECTOR:** EDUARDO LEÓN LAZARO, Interventor General. **REDACTORES JEFES:** MANUEL GÓMEZ MARTÍNEZ Y FRANCISCO OTAL SALAVERRI, Interventores Adjuntos al Interventor General. **REDACCIÓN:** SERVICIO FISCAL: LUIS HINOJOSA GÓMEZ, Jefe de Servicio; MANUEL ORDUÑA CUBILLO, MIRIAN CANDEL LÓPEZ DE SA, ANTONIA LORENTE CATALÁN, ALFREDO BOLAÑOS RUIZ, FRANCISCO MOLINILLO LAMPARERO. **COORDINACIÓN:** M^a NIEVES DEL RÍO LÓPEZ. **MECANOGRAFÍA:** FRANCISCA ÁLVAREZ GÓMEZ y M^a LUZ SÁNCHEZ DELGADO.

ÍNDICE

COLABORACIONES: «El control de las subvenciones efectuado por la Intervención General». Artículo de Dña. Teresa Arrieta Viñals, Interventora Delegada para el Control de las Subvenciones.

7

séptima de la Ley 4/1992, de 30 de diciembre, del Presupuesto de la C.A.A. para 1993.

85

– Circular Conjunta, de 30 de noviembre de 1992, de la Secretaría General para la Administración Pública, de la Dirección General de Presupuestos y de la Intervención General, sobre ordenación de efectivos reales incluidos en la relación de puestos de trabajo de la Junta de Andalucía.

99

DISPOSICIONES NO PUBLICADAS EN B.O.J.A.

I. CIRCULARES

– Circular 9/1992, de 21 de octubre, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se dictan normas excepcionales para la tramitación de los pagos sujetos al sistema de anticipo de Caja Fija.

23

– Circular 10/1992, de 30 de octubre, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, sobre la fiscalización de las transferencias a los centros docentes privados concertados.

25

– Circular 11/1992, de 30 de noviembre, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, sobre tramitación, al cierre del presente ejercicio, de las operaciones sujetas al sistema de anticipo de Caja Fija.

29

– Circular 1/1993, de 4 de enero, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se dictan instrucciones provisionales sobre el nuevo sistema de contabilidad presupuestaria de gastos.

31

– Circular 2/1993, de 28 de enero, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio de los sistemas de control previstos en el artículo 85.3 de la Ley General de la Hacienda Pública de la C.A.A. y en la Disposición Adicional

INFORMES, DICTÁMENES Y SENTENCIAS

I. CONTRATACIÓN

– Informe de la C.C.C.A., de 27 de noviembre de 1992, sobre observaciones al Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas: clasificación administrativa, modificación contractual, publicación en el B.O.E., contratación directa, revisión de precios, recepción definitiva, contratación menor, arbitraje.

107

– Informe de la C.C.C.A., de 27 de noviembre de 1992, sobre la capacidad para contratar con la Administración de las Asociaciones de interés general.

115

II. CONTRATACIÓN: ASISTENCIA TÉCNICA

– Contratos de limpieza de centros sanitarios. Prohibición de la inclusión de cláusulas de revisión de precios en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

123

III. CONTRATACIÓN: OBRAS

– Revisión de precios. Discrepancia sobre el



carácter preceptivo del informe de la Oficina de Supervisión de proyectos en los expedientes de revisión de precios.

135

– Diversas cuestiones planteadas respecto a la toma de razón de los endosos en las certificaciones de obras.

139

– Informe del Gabinete Jurídico de la Consejería de la Presidencia de 12 de noviembre de 1992 sobre las actuaciones procedentes en relación con los embargos judiciales y administrativos.

143

– Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 1992 sobre revisión de precios.

147

– Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1992 sobre responsabilidad de la Administración por demora en la devolución de la fianza constituida por el contratista en la recepción definitiva imputable a la Administración.

151

IV. CONTRATACIÓN: OTROS CONTRATOS

– Trabajos específicos. Sujeción al I.R.P.F. y al I.V.A., del trabajo o prestación realizada en el extranjero por un adjudicatario contratista de la administración con domicilio habitual en el extranjero.

157

V. CONVENIOS

– Sujeción al I.V.A. de la cesión al S.A.S. de un local y sus instalaciones para el establecimiento de un consultorio a cambio de una compensación económica, en virtud de concierto celebrado con Ayuntamiento.

165

VI. PAGOS

– Reintegro en el sistema de Anticipo de Caja Fija.

177

VII. PERSONAL EN GENERAL

– Indemnización por razón del servicio. Asistencia a las sesiones de tribunales y colaboración en la formación del personal. Valoración del límite de las 75 horas anuales. Control de límite del 10% de las retribuciones íntegras anuales.

183

– Indemnización por razón del servicio. Interpretación de los artículos 32.3 y 33.3 del Decreto 54/1989 sobre indemnizaciones por razón del servicio por las asistencias a sesio-

nes de Tribunales y colaboración en actividades de los órganos de la Administración para la formación del personal.

187

– Jubilación anticipada. Tratamiento fiscal de las indemnizaciones por jubilación anticipada, concretamente en lo referente al I.R.P.F.

191

VIII. PERSONAL FUNCIONARIO

– Sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de diciembre de 1992 sobre la Constitucionalidad del art. 11 de la Ley 46/1985 de 27 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1986 por el que se limita el aumento de las retribuciones en el sector público para 1986 al 7,2% del conjunto de las remuneraciones íntegras del personal al servicio de todas las administraciones públicas.

195

IX. PERSONAL LABORAL

– Jubilación. Procedencia y cuantificación del premio por jubilación previsto en el artículo 58 del Convenio Colectivo de la Junta de Andalucía.

213

– Jubilación. Informe de la Dirección General de la Función Pública de 24 de noviembre de 1992 sobre cuantía y naturaleza del «premio por jubilación».

217

– Clasificación profesional. Discrepancia relativa a la inadecuada imputación presupuestaria del abono de una sentencia.

221

X. PROCEDIMIENTO EN MATERIA CONSTITUCIONAL

– Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de noviembre de 1992, sobre la posible inconstitucionalidad del artículo 23.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado para la aplicación a las CC.AA.

227

XI. SUBVENCIONES

– Naturaleza Jurídica. Gastos relativos a estadísticas agrarias. Discrepancia acerca de la tramitación de ciertos gastos que participan de la naturaleza de subvenciones y de contratos.

239

– Reintegro de subvenciones. Justificación de las ayudas concedidas por la Consejería de Educación y Ciencia para comedores escolares en determinados centros docentes públicos.

243



COLABORACIONES

EL CONTROL DE LAS SUBVENCIONES EFECTUADO POR LA INTERVENCIÓN GENERAL

Dña. TERESA ARRIETA VIÑALS
INTERVENTORA DELEGADA PARA
EL CONTROL DE LAS SUBVENCIONES

EL CONTROL DE LAS SUBVENCIONES EFECTUADO POR LA INTERVENCIÓN GENERAL

Dña. TERESA ARRIETA VIÑALS

CONCEPTO

El concepto de subvención ha sido ampliamente tratado por diversos autores y expertos.

En un concepto amplio se puede definir la subvención como «toda ayuda o favorecimiento económico que se realiza por la Administración Pública a órganos de la misma o a particulares».

En un concepto estricto y siguiendo al profesor Fernández Farreres, la subvención se define como la «atribución patrimonial a fondo perdido, normalmente una suma dineraria, sin obligación de devolver por el beneficiario, que una Administración Pública realiza a favor de otra Administración Territorial distinta o, más frecuentemente, a favor de particulares, afectada o vinculada a un fin por el que se otorga».

Otra acepción amplia del concepto de subvención es la que la define como «todo desplazamiento patrimonial que tiene por objeto una entrega dineraria o en especie entre los distintos agentes de las Administraciones Públicas y de estos a otras entidades públicas o privadas o a particulares, así como las realizadas por estas a unas Administraciones Públicas, todas ellas sin contrapartida directa por parte de los entes beneficiarios; afectada a un fin, propósito, actividad o proyecto específico; con obligación por parte del destinatario de cumplir las condiciones y requisitos que se hubieran establecido o, en caso contrario, proceder a su reintegro».

Si se analiza el concepto de subvención, podemos distinguir distintos elementos objetivos, como son:

- a.– Atribución patrimonial: la subvención aparece como un acto jurídico por medio del cual la Administración proporciona a un particular una ventaja o un beneficio de carácter patrimonial que se manifiesta a través de un desplazamiento patrimonial.

El contenido de dicha atribución puede ser cualquier auxilio o prestación, directo o indirecto, valorable económicamente.

- b.– A fondo perdido: el carácter gratuito de la subvención determina que para el

beneficiario no nazca obligación alguna a devolver lo percibido ni tener tampoco que «contraprestar».

Cuestión distinta es la devolución del importe de la subvención que se puede exigir como consecuencia del incumplimiento de las condiciones u obligaciones que el beneficiario haya asumido al aceptar la subvención.

c.– Afectación a un fin: la subvención busca la adecuación de la actividad del beneficiario a los fines públicos que la Administración pretende conseguir, garantizar y tutelar.

Como elemento subjetivo del concepto de subvención habría que señalar que sólo son subvenciones públicas las otorgadas por la Administración Pública y financiadas con cargo a fondos públicos presupuestarios de los Capítulos IV (Transferencias corrientes) y VII (Transferencias de Capital), (exclusivamente los de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales y de la Comunidad Económica Europea).

Quedan excluidas del concepto de subvención todas aquellas atribuciones patrimoniales gratuitas financiadas por entes o personas privadas, con independencia de cuál sea la denominación que al respecto emplee el ente otorgante.

Lo importante es el origen presupuestario público de la financiación de la subvención y no la naturaleza del órgano encargado de la gestión.

Una vez expuesto a grandes rasgos el concepto de subvención vamos a pasar a considerar su importancia cuantitativa y también su importancia cualitativa a efectos de control.

Si se analizan los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía de 1990, 1991 y 1992, se puede observar que el Capítulo IV (Transferencias corrientes), representa en los tres ejercicios alrededor del 17% del total del Presupuesto y el Capítulo VII (Transferencias de Capital) aproximadamente el 6%, sin incluir en ambos casos las transferencias a Organismos Autónomos.

El incremento experimentado en cada capítulo ha sido proporcional al incremento del presupuesto, es decir, en torno al 11%.

TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y DE CAPITAL EN LOS PRESUPUESTOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA DE 1990, 1991 Y 1992.

	1990		1991		1992	
	millones ptas.	%	millones ptas.	%	millones ptas.	%
Cap. IV	616	51'5	689	51'1	781	50'9
Cap. VII	123	10'3	134	9'9	149	9'7
TOTAL PTO.	1195	100'0	1349	100'0	1533	100'0

Del total de las transferencias efectuadas por la Junta de Andalucía, han sido destinadas a Corporaciones Locales, empresas privadas ya familias e instituciones sin fines de lucro un 25'2% en 1990, un 23'6 en 1991 y un 24'9 en 1992. Estas transferencias se puede decir que corresponden en su mayoría a las subvenciones concedidas por la Administración Autónoma.

TIPOS DE CONTROL

La importancia cuantitativa de estos gastos en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía lleva a la consideración de una especial atención por parte del control. En este sentido habría que distinguir distintos controles en función del órgano que lo efectúa.

En primer lugar se puede citar el control efectuado por el órgano concedente de la subvención. Por el mero hecho de conceder una subvención el órgano gestor viene obligado a verificar que, el interés general perseguido con la subvención se alcance, a vigilar que las condiciones para la concesión de la subvención se alcancen, así como a verificar que el destino de la ayuda se cumple efectivamente. Pero en muchos casos, el órgano gestor no lleva a cabo un control exhaustivo del uso que se da a las subvenciones.

Por otra parte existe un control de las subvenciones que se lleva a cabo por la Intervención General, por medio de una fiscalización de la legalidad y regularidad contable, analizando las cuentas del perceptor. Asimismo se ha de verificar el cumplimiento de las condiciones impuestas para la concesión de la subvención y el cumplimiento de las obligaciones impuestas al beneficiario comprobando la eficacia en la gestión de los fondos.

Pero la Intervención General ha de realizar además la comprobación material del destino dado a la subvención que ha de ser completado por un control de carácter financiero.

El control de la Intervención debe perseguir además la mejora de la gestión seguida en la política de subvenciones evitando que los fraudes puedan subsistir.

Existe otro control que se efectúa por el Tribunal de Cuentas o la Cámara de Cuentas, se extiende a la Administración gestora, a la Intervención y al perceptor de la subvención.

Respecto a la Administración el Tribunal o Cámara de Cuentas, controlará si se han otorgado las subvenciones correctamente y si se han imputado adecuadamente a los créditos presupuestarios.

Respecto al beneficiario, el control consistirá en verificar si el beneficiario ha aplicado los fondos a su finalidad.

Por último habría que hacer referencia al control que se efectúa por los Tribunales de Justicia. La jurisdicción contencioso-administrativa controla la legalidad del otorgamiento de la subvención y la adecuada discrecionalidad en la concesión. Están legitimados para ello, no sólo los solicitantes a los que ha sido denegada la ayuda, sino también los competidores no subvencionados.



NORMAS REGULADORAS

La regulación del control de subvenciones viene recogida en la Ley General Presupuestaria, aprobada por Real Decreto 1091/88 de 23 de septiembre en el artículo 18 en relación al control financiero por razón de las subvenciones y en el artículo 16 y 92 donde define la función interventora.

Asimismo la L.G.P. dedica su sección cuarta a las ayudas y subvenciones públicas.

Por su parte la General 5/1983, de 19 de julio de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, hace referencia en alguno de sus artículos a las subvenciones, en los artículos 78 y 80 la regula como función interventora y el artículo 85 en relación al control financiero por razón de las subvenciones. En el artículo 53 hace mención a su justificación.

Más extensa y concreta es la referencia que hace el Decreto 149/88, de 5 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, en la sección II del Capítulo V al regular la Intervención de la aplicación de las subvenciones.

El Decreto 46/1986 de 5 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de Tesorería y Ordenación de Pagos se refiere en su artículo 45 a la justificación de las subvenciones.

Por último hay que resaltar que la Ley 4/1992, de 30 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1993 trata en el artículo decimoctavo de las subvenciones y ayudas.

PLAN DE CONTROL DE SUBVENCIONES 1992

Con la base normativa antes citada, la importancia cuantitativa de las subvenciones y ayudas en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y teniendo en cuenta los controles que pueden realizarse por distintos órganos, vamos a centrarnos en el que se lleva a cabo por la Intervención General de la Junta de Andalucía.

Ya en las II Jornadas de Hacienda Pública Andaluza celebradas en 1988, en la mesa de trabajo nº 5 dedicada a la Función Interventora, se fijó como objetivo, dentro del subprograma 2. «Contenido de la función interventora», el Plan de Control de Subvenciones siendo la Intervención General el Centro Directivo responsable de la consecución de dicho objetivo. Por tanto podemos decir que ha sido desde hace tiempo interés de la Intervención General implantar un control de las subvenciones.

Para iniciar este control la Intervención General elaboró la Circular 12/91 de 5 de diciembre, por la que se dictan normas para proceder a la intervención documental y física de la aplicación de las subvenciones concedidas con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En la referida circular se establece el periodo en que se efectuarán los controles y sobre

qué expedientes versarán los mismos, sobre la base de muestras seleccionadas por los interventores delegados, provinciales y centrales de subvenciones libradas en firme y de las justificadas en periodo anterior al que se efectúe el control.

Estas muestras, que irán acompañadas de un plan de actuación, han de ser aprobadas por la Intervención General.

Los controles tendrán por finalidad, tal y como establece la Circular, el obtener la evidencia suficiente de que el beneficiario ha cumplido la finalidad y demás condiciones impuestas para el otorgamiento.

Por tanto, es importante y necesario conocer bien el expediente de la subvención que se va a analizar, lo que supondrá solicitar al órgano gestor los antecedentes que obren en su poder. Los controles consistirán en:

- Analizar el registro contable del ingreso de la subvención, y el asiento practicado.
- Obtener la relación de gastos en los que se ha incurrido y se examinarán las facturas, certificaciones de obra y aquéllos soportes documentales de los gastos de la inversión o servicio realizado así como la verificación del pago de los mismos.
- Se efectuar inspección física de las obras, adquisiciones o servicios que se han llevado a cabo.
- Por último y en la medida de lo posible se analizará el grado de eficacia del objeto de la subvención.

Cada línea de subvención exigirá unas comprobaciones distintas, por ejemplo si son cursos, habrá que analizar la relación nominal de alumnos y monitores, becas pagadas, y total de gastos incurridos y pagados; si se refiere a contrataciones se examinarán los contratos, nóminas, seguros sociales y pagos que se han efectuado por estos conceptos.

Para comunicar al beneficiario que se va a efectuar un control de una determinada subvención, se remiten escritos notificándole día y hora en que se va a personar en sus dependencias funcionarios de la Intervención General, que acuden debidamente acreditados por el Interventor General, dándole así mismo conocimiento de los datos del expediente

Esta comunicación se efectúa con una antelación mínima de diez días para que el beneficiario pueda comunicar, en su caso, las causas que impidan llevara cabo la visita en la fecha que se indica en el escrito.

En los casos que se estime necesario, se podrá solicitar el asesoramiento de un facultativo asesor.

Una vez llevadas a cabo las comprobaciones se emite un Acta de Constancia de Hechos, que siempre que sea posible ha de hacerse en el momento de la comprobación. En la misma se hace constar, además de la identificación de la entidad, de la ayuda objeto de control y del



personal que efectúa la comprobación, las actuaciones que se han practicado, qué incidencias no han permitido llevar a cabo el control y los resultados de las comprobaciones.

Estas Actas de Constancia de Hechos han de ir firmadas por cada interventor que haya efectuado el control.

Una copia del acta se entrega al beneficiario para que en el plazo de 15 días pueda emitir las alegaciones que estime oportunas.

Pasado este plazo se elabora un Informe de comprobación en el que se hace constar, además de la identificación de la entidad, del personal que efectúa la comprobación y todos los datos referentes a la subvención objeto de control, las pruebas que se han realizado, es decir, cuántas facturas del total se han examinado, sobre cuántos elementos se ha efectuado inspección física expresando las limitaciones encontradas en el trabajo efectuado. Se pondrá de manifiesto así mismo los resultados del trabajo y se expresará la opinión justificada sobre la corrección en la obtención, disfrute y destino de la ayuda.

Nos podemos encontrar con distintos tipos de opiniones en función de las pruebas y evidencias que se hayan podido obtener. De esta forma se podrá llegar a las siguientes conclusiones:

- Habrá opinión positiva cuando se pueda concluir sobre la correcta aplicación de la subvención.
- La opinión será positiva pero con salvedades, en el caso de que no se haya podido obtener alguna evidencia que no suponga emitir una opinión de posible reintegro.
- Si no ha sido posible obtener documentación o realizar pruebas que permitan realizar comprobaciones de la aplicación dada a la subvención, no podrá emitirse una opinión.
- Si del trabajo efectuado se advierte que los fondos no han sido aplicados a la finalidad para la cual se concedieron estaremos ante una opinión negativa que dará lugar a un reintegro. Para llegar a esta conclusión habrá que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 18, apartado 12 de la Ley 4/1992 de 30 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1993 en el que se establece que procederá el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora desde el momento del pago de la subvención, en los siguientes casos:
 - a) Incumplimiento de la obligación de justificación.
 - b) Obtener la subvención sin reunir las condiciones requeridas para ello.
 - c) Incumplimiento de la finalidad para la que la subvención fue concedida.
 - d) Incumplimiento de las condiciones impuestas a los beneficiarios con motivo de la concesión de la subvención.

Una vez finalizadas las comprobaciones se dará traslado al Viceconsejero de Economía

y Hacienda de los resultados del trabajo para que los eleve, si lo estima pertinente, a la Comisión General de Viceconsejeros, o en su caso, al Consejo de Gobierno.

En el ejercicio 1992, la Intervención General decidió que sería conveniente iniciar este plan innovador de control de subvenciones sobre una muestra muy amplia de expedientes. Así en un principio se seleccionaron 722 expedientes a analizar, ampliándolo en el mes de julio a 942 expedientes.

Este plan tan ambicioso tiene su perfecta justificación. ¿De qué manera se tiene un conocimiento general del destino que se le da a los fondos públicos? Y ¿de qué manera puede tener un eco importante entre la sociedad un control efectuado por la Intervención General de la aplicación de las subvenciones? La respuesta era hacer una selección tomando expedientes cuyos beneficiarios estuviesen repartidos por toda el área geográfica de Andalucía que correspondiese a una variada gama de líneas de subvención.

El número de subvenciones que han sido controladas, por Consejería que las concedió y línea de subvención se muestra en el siguiente cuadro:

Consejería u Organismo Autónomo

Línea de subvención	Nº subvenciones controladas
1- Agencia de Medio Ambiente	15
1.1. Gestión residuos sólidos urbanos específicos	13
1.2. Subv. a empresas privadas, medidas correctoras	2
2.- Consejería de Agricultura y Pesca.	66
2.1. Promoción de alimentos andaluces	16
2.2. Ferias y certámenes	1
2.3. Potenciación de la acuicultura	7
2.4. Constr., reconv y renov. flota pesquera	9
2.5. Proyectos mejora y adap. comerc. pesquera	1
2.6. Promoción de la cría de conejos	2
2.7. Comerc. e industrializ. productos agroaliment.	30
3.- Consejería de Asuntos Sociales.	12
3.1. Subvenciones a CC.LL.	2
3.2. Destitucionalización de menores	2
3.3. Ayudas institucionales	1
3.4. Manten.a familias e inst. colab. menores	6
3.5. Fomento iniciativa de la juventud	1
4.- Consejería de Cultura y Medio Ambiente.	112
4.1. Ayudas giros empresas teatro. Estudio y asist.	3
4.2. Aytos. Actividades culturales	4
4.3. Ayudas a la producción editorial de Andalucía	10
4.4. Fomento actividad cultural	2



4.5. Fomento iniciativa de la juventud	2
4.6. Memorial Núñez Blanca	2
4.7. Fomento y promoc. creación intelectual	1
4.8. Adjudicaciones del Consejero	3
4.9. Exposiciones	1
4.10. Música y danza	6
4.11. Consorcio mundo vela	4
4.12. Subvenciones Diputaciones Provinciales. Deportes para todos.	7
4.13. Activ. arqueológica y etnología	1
4.14. Patronato Prov. de Huelva V Centenario	5
4.15. Federaciones Deportivas	54
4.16. Productora And. Programas	7

5.- Consejería de Economía y Hacienda **205**

5.1. Estudio e invest. materia financ. y trib.	1
5.2. Construcc. naves industr. por EE.LL.	13
5.3. Promoción turística EXPO'92	2
5.4. Electrificación rural	15
5.5. Fomento energético	27
5.6. Conv. universidades andaluzas	4
5.7. Convenios y transf. a otros entes públicos	1
5.8. Apoyo empresas de interés específicos	7
5.9. A familias e inst. sin ánimo lucro en materia convenio	1
5.10. Adquisición acciones de Sociedad Garantía	3
5.11. Subv. mejoras en ind. and. nivel compet. Pymes	10
5.12. Diversif. y pasional energética	3
5.13. Cooperación entes locales	1
5.14. Convenio asociaciones área industria	7
5.15. Ejecución convenio con entidades financ.	9
5.16. Convenio Corp. locales Andalucía'92	1
5.17. Desarrollo turístico áreas costeras	5
5.18. Rehabilitación edificios. Usos turísticos	1
5.19. Dotación cumplimiento Ley Incentivos Reg.	4
5.20. Federación entidades de previsión social	1
5.21. Real Escuela de Arte Ecuestre	1
5.22. Ayudas para establ. organiz. calidad empresas privadas	16
5.23. A Diputaciones Prov. Promoción turística	10
5.24. Ejec. prog. cont. e infor. gestión tributos EE.LL.	17
5.25. Formación func. EE.LL. mat. económica	1
5.26. Premios embellecimiento y mejora playas y pueblos andaluces	11
5.27. Ayudas ref. estruc. distrib. comerc.	17
5.28. A CC.LL. para constr. y mej. equip. comer. col.	16

6.- Consejería de Educación y Ciencia **34**

6.1. Construc. y rehab. centros doc. convenio CC.LL.	23
6.2. Gastos de funcionamiento gratuidad enseñanza	5
6.3. Renovación pedagógica	1
6.4. Convenios con CC.LL. para paliar absentismo	1

6.5. Convocatoria ayudas asociac. padres	2
6.6. Reales academias	2
7.- Consejería de Gobernación	50
7.1. Plan suministro vehíc. transp. policías locales	1
7.2. A CC.LL. Patronatos provinciales	2
7.3. A CC.LL. competencias propias departamento	4
7.4. Ayuda y convenio Consejero	5
7.5. Fondos catástrofes	1
7.6. Planes Prov. obras y serv. art. 8 Ley Disp.	1
7.7. Financiación obras y servicios	31
7.8. Inversiones CC.LL. actividades propias del dpto.	5
8.- Consejería de Obras Públicas y Transportes	70
8.1. Ayudas obras conserv. y mej. viv. municipal	22
8.2. Financ. actua. proteg. en materia de vivienda	13
8.3. Financ. actuac. de CC.LL. mat. Consejería	27
8.4. Activ. investg. formac. fto. y disfus. mat. Cons.	8
9.- Consejería de la Presidencia	9
9.1. Subv. a CC.LL. empr. Prov. famil. inst. sin lucro	9
10.- Consejería de Salud	17
10.1. A CC.LL. en materia de consumo	8
10.2. Familias e inst. Activ. Inter. social	8
10.3. Familias e inst. Asoc. consumidores	1
11.- Consejería de Trabajo	163
11.1. Electríf. rural	1
11.2. Fomento energético	1
11.3. Apoyo a empresas de interés específico	3
11.4. Dotación cumpl. Ley Incentivos Regionales	2
11.5. Programa de solidaridad errad. marginación	6
11.6. Promoción cooperativas y S.A.L.	6
11.7. Apoyo al empleo. Financiación propia.	37
11.8. F.P.O. Financiación propia	92
11.9. Escuelas de empresas para coop. juveniles	14
11.10. A los sindicatos para actividades	1
12.- Instituto Andaluz de la Mujer	26
12.1. A familias e instituciones	26
13.- Instituto Andaluz de Reforma Agraria	20
13.1. Orden 23-9-88. Lucha contra incendios	6
13.2. Orden 20-5-87. Obra de interés común	14
14.- Instituto Andaluz de Servicios Sociales	138
14.1. Convenio anual ayudas públicas materia S.S.	74



14.2. Progr. prestac. básicas manten. equip. S.S.	64
15.- Servicio Andaluz de Salud	2
15.1. Convenio Ayuntamientos	1
15.2. Fundaciones	1
TOTAL...	939

De esta forma se han controlado 35.143.514.000.- ptas del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En un principio el plan de control fue dirigido y coordinado por la Intervención Adjunta al Interventor General hasta junio de 1992, fecha en la que nace la Intervención Delegada para el Control de subvenciones siendo la responsable de tal cometido, que ha soportado un 34% de las comprobaciones efectuadas.

Una vez seleccionada la muestra, la Intervención General asignó a cada interventor un número de subvenciones sobre las que debía efectuar las comprobaciones, dando como resultado la siguiente distribución:

Interventor Actuante	Nº Subvenciones
Interventor Central del I.A.S.S.	11
Interventor Central del S.A.S.	2
Interventor Delegado de Agricultura	32
Interventor Delegado de Asuntos Sociales	9
Interventor Delegado de Cultura	23
Interventor Delegado de Economía y Hacienda	37
Interventor Delegado de Educación y Ciencia	24
Interventor Delegado de Gobernación	7
Interventor Delegado de Obras Públicas	33
Interventor Delegado de Presidencia	7
Interventor Delegado de Salud	13
Interventor Delegado de Trabajo	16
Interventor Delegado del A.M.A.	15
Interventor Delegado del I.A.M.	22
Interventor Delegado del I.A.R.A.	13
Interventor Delegado para Control de Subvenciones	320
Interventor Provincial de E. y H. (Almería)	26
Interventor Provincial de E. y H. (Cádiz)	27
Interventor Provincial de E. y H. (Córdoba)	43
Interventor Provincial de E. y H. (Granada)	34
Interventor Provincial de E. y H. (Huelva)	18
Interventor Provincial de E. y H. (Jaén)	29
Interventor Provincial de E. y H. (Málaga)	23
Interventor Provincial de E. y H. (Sevilla)	19
Interventor Provincial del I.A.S.S. (Almería)	23

Interventor Provincial del I.A.S.S. (Córdoba)	9
Interventor Provincial del I.A.S.S. (Granada)	9
Interventor Provincial del I.A.S.S. (Huelva)	9
Interventor Provincial del I.A.S.S. (Jaén)	34
Interventor Provincial del I.A.S.S. (Málaga)	16
Interventor Provincial del I.A.S.S. (Sevilla)	36

TOTAL 939

De estos 939 expedientes se han emitido las correspondientes actas de constancia de hechos e informes de comprobación.

Estos informes de comprobación, una vez recibidos en la Intervención General son revisados por la Intervención Delegada para control de subvenciones y aquéllos cuya conclusión no sea positiva o bien pueda existir una discrepancia con la conclusión manifestada en el informe, son analizados por una Comisión de Subvenciones que se crea a tal efecto.

Esta comisión decide por unanimidad la conclusión que se ha de manifestar en el informe o, en su caso si se han de efectuar nuevas comprobaciones. Caso de no existir unanimidad, es el Interventor General quien decide sobre el expediente en cuestión.

De los informes de comprobación emitidos para cada subvención objeto de control, se deduce que el 64.2% de los beneficiarios han destinado la subvención al objeto para el que fue concedida. Del resto, en el 66% de los casos, han surgido limitaciones al alcance, motivadas en su mayoría por el propio beneficiario, que no han permitido emitir una conclusión acerca de la correcta aplicación de las subvenciones concedidas.

Una vez terminadas las comprobaciones correspondientes al plan de control de subvenciones de 1992, se pueden citar como objetivos alcanzados los siguientes:

- La Intervención General ha iniciado un control del gasto que no había tenido lugar en la Comunidad Autónoma de Andalucía anteriormente, con el que la Administración va a conocer cuál es el destino que se dan a los fondos transferidos vía subvenciones.
- El impacto social ha sido positivo, al crear conciencia entre los beneficiarios de subvenciones del control que se va a efectuar con posterioridad a la concesión de las mismas, para verificar su correcta aplicación.
- Nuestra experiencia puede servir de base para otras Comunidades Autónomas que no han implantado este sistema de trabajo.
- El incumplimiento de las condiciones impuestas para la concesión de subvenciones conlleva al reintegro de las cantidades no invertidas o invertidas incorrectamente, que va a suponer ingresos en la Tesorería General de la Junta de Andalucía.
- Se van a efectuar recomendaciones a los órganos gestores para que ellos realicen



actuaciones tendentes a solventar debilidades e irregularidades que se han detectado en el trabajo y que mejoren la gestión de los fondos públicos asignados mediante transferencias corrientes y de capital.

- Con carácter general se ha verificado que determinadas transferencias que revisten la forma de subvención no tienen el espíritu de la misma, lo que llevará a un replanteamiento del fundamento jurídico en la forma de concesión de ayudas o subvenciones.
- Por último, del trabajo efectuado se obtienen conclusiones relativas a aspectos no tratados en la normativa vigente en cuanto a subvenciones.

DISPOSICIONES NO PUBLICADAS EN B.O.J.A.

I. CIRCULARES

- I.1. **Circular 9/1992**, de 21 de octubre, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se dictan normas excepcionales para la tramitación de los pagos sujetos al sistema de anticipo de Caja Fija.
- I.2. **Circular 10/1992**, de 30 de octubre, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, sobre la fiscalización de las transferencias a los centros docentes privados concertados.
- I.3. **Circular 11/1992**, de 30 de noviembre, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, sobre tramitación, al cierre del presente ejercicio, de las operaciones sujetas al sistema de anticipo de Caja Fija.
- I.4. **Circular 1/1993**, de 4 de enero, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se dictan instrucciones provisionales sobre el nuevo sistema de contabilidad presupuestaria de gastos.
- I.5. **Circular 2/1993**, de 28 de enero, por la que se dictan instrucciones para el ejercicio de los sistemas de control previstos en el artículo 85.3 de la Ley General de la Hacienda Pública de la C.A.A. y en la Disposición Adicional séptima de la Ley 4/1992, de 30 de diciembre, del Presupuesto de la C.A.A. para 1993.
- I.6. **Circular Conjunta**, de 30 de noviembre de 1992, de la Secretaría General para la Administración Pública, de la Dirección General de Presupuestos y de la Intervención General, sobre ordenación de efectivos reales incluidos en la relación de puestos de trabajo de la junta de Andalucía.

CIRCULAR 9/1992, DE 21 DE OCTUBRE, DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, POR LA QUE SE DICTAN NORMAS EXCEPCIONALES PARA LA TRAMITACIÓN DE LOS PAGOS SUJETOS AL SISTEMA DE ANTICIPO DE CAJA FIJA

La entrada en vigor de la Orden de 22 de enero de 1992, sobre gestión y control de las operaciones de Anticipo de Caja Fija supuso la aplicación generalizada de este mecanismo de gestión en gran parte de los créditos consignados en el Capítulo II del Presupuesto de Gastos de la Junta de Andalucía.

Sin olvidar las indudables ventajas que, de cara a una progresiva mejora en la eficacia de la gestión del gasto público, conlleva el uso del mecanismo que nos ocupa, su reciente implantación ha ocasionado los usuales problemas de adaptación que se advierten en la puesta en práctica de todo nuevo proyecto.

La circunstancia anterior se ha visto agravada, por otra parte, por la actual situación económico financiera de la Junta de Andalucía, lo que ha ocasionado en ciertos centros de gasto la imposibilidad de hacer efectivos determinados pagos por encontrarse pendiente la reposición de fondos pertinente.

Todo ello ha determinado una considerable desviación de los porcentajes reales de ejecución del Capítulo II del Presupuesto de Gastos con respecto a los que reflejan los estados contables, que son sensiblemente inferiores por las causas antes apuntadas, lo que ha motivado la necesidad de que se arbitren determinadas medidas con el fin de adecuar al cierre de presente ejercicio la información contable a la evolución real del Presupuesto, en aras a una mayor transparencia del mismo.

En virtud de lo expuesto,

DISPONGO

Primero: Queda en suspenso, hasta la finalización del presente ejercicio, el párrafo de la Circular 5/1992, de esta Intervención General, referente al artículo 2.1,a) de la indicada Orden de 22 de enero de dicho año.

Segundo: Consecuentemente, todos aquellos pagos adeudados a un mismo acreedor que, debiendo gestionarse mediante Anticipo de Caja Fija, no hayan podido abonarse por encontrarse pendiente la reposición de fondos pertinente, podrán hacerse efectivos mediante la expedición del oportuno mandamiento de pago en firme a favor del concreto acreedor,



siempre que el importe de las facturas individual o conjuntamente, supere la cantidad de 500.000 ptas.

Tercero: Los referidos mandamientos tendrán entrada en la Intervención correspondiente, como fecha límite hasta el 31 de diciembre del presente ejercicio.

**CIRCULAR 10/1992, DE 30 DE OCTUBRE, DE LA INTERVENCIÓN GENERAL
DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, SOBRE LA FISCALIZACIÓN DE LAS
TRANSFERENCIAS A LOS CENTROS DOCENTES PRIVADOS
CONCERTADOS.**

Las cantidades que perciben los centros privados concertados para su sostenimiento y prestación de servicio de la enseñanza en sus niveles obligatorios no poseen una caracterización que permita una catalogación clara dentro de las figuras típicas de los gastos públicos.

Ello ha dificultado el tratamiento de los referidos gastos desde la perspectiva del control interventor, al que se encuentran sometidas la totalidad de las operaciones de contenido económico que realice la Administración de la Junta de Andalucía, sus organismos e instituciones.

La presente Circular no parte de un criterio rotundo acerca de la auténtica naturaleza de los gastos a que se refiere, sin perjuicio de que de los mismos puedan predicarse determinadas características, en virtud de las cuales podrían ser calificados de subvenciones, y aunque deban reconocerse las especialidades que derivan del régimen de pago delegado de los gastos de personal.

La anterior consideración fundamenta las principales medidas que pretenden adoptarse, en orden a mejorar los procedimientos de control del gasto público derivado de los conciertos educativos.

En su virtud, se dictan las siguientes

INSTRUCCIONES:

Primera: Los órganos competentes de la Consejería de Educación y Ciencia remitirán a su Intervención Delegada, en el mes de enero de cada año, para su fiscalización, propuestas de compromisos de gastos relativos a los conciertos educativos vigentes. A tal efecto, se tendrán en cuenta las siguientes normas:

- 1.- Se formularán dos documentos contables «AD», uno relativo a gastos de personal y otro relativo a gastos de funcionamiento.
- 2.- Los documentos contables irán acompañados de una relación de los centros con concierto en vigor, en los que se reflejará individualmente el importe de los módulos para gastos de personal y para gastos de funcionamiento, así como la distribución mensual de los mismos.



- 3.- Cuando el concierto no se extinga en el curso escolar que finaliza en el año de que se trate, el importe a reflejar en la relación y en el documento contable se referirá a la totalidad del ejercicio. En caso contrario, el importe a reflejar se corresponderá con el período de vigencia del concierto.

Segunda: La celebración de nuevos conciertos, así como la ampliación de los existentes, provocará la formulación de los correspondientes documentos «AD» complementarios por los importes de dichos conciertos o de las ampliaciones. Los citados documentos «AD» se justificarán con la propuesta de resolución en la que se acuerde la autorización del nuevo concierto o las ampliaciones que procedan.

Fiscalizada la propuesta y contabilizado el documento «AD», se procederá por el órgano competente a dictar la correspondiente resolución, de la que se dará traslado a la Intervención Delegada.

Tercera: Lo previsto en la Instrucción Segunda será de aplicación, en todo caso, a la renovación o prórroga de los conciertos en vigor.

Cuarta: La supresión de conciertos o la reducción de módulos de los que se encuentren en vigor será comunicada a la Intervención Delegada, remitiéndole los correspondientes documentos «AD/», junto con las correspondientes resoluciones.

Quinta: La fiscalización de las propuestas que se sometan a la Intervención Delegada en la Consejería de Educación y Ciencia, de acuerdo con las Instrucciones Primera, Segunda y Tercera de esta Circular consistirá en la verificación de los extremos a que se refiere el artículo 7. Uno del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía.

Sexta: Las propuestas de pago de los módulos para gastos de personal de los conciertos se remitirán a la Intervención Delegada, acompañadas de una relación en la que se reflejarán, separadamente para cada uno de los centros, las cantidades a abonar por los siguientes conceptos:

- a) Salarios del personal docente.
- b) Cuotas de la Seguridad Social.
- c) Cantidades a que se refiere el apartado c) del artículo 13.1 del Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de normas básicas sobre conciertos educativos (gastos variables).

Séptima: Las propuestas de pago de las cantidades asignadas para otros gastos, a que se refiere el apartado b) del citado artículo 13.1 del Real Decreto 2377/85 (personal de administración y servicios, ordinarios de mantenimiento y conservación y reposición de inversiones reales), se remitirán a la Intervención acompañadas de una relación de los centros, comprensiva de las cantidades a abonar a cada uno de ellos por este concepto.

Octava: La intervención formal de las propuestas de pago a que se refieren las dos instrucciones anteriores consistirá en la comprobación, entre otros extremos, de la adecua-

ción de los importes a abonar a los módulos concertados, según la secuencia mensual prevista. No obstante, los importes a abonar en concepto de gasto variable podrán superar la secuencia mensual prevista al inicio del ejercicio, siempre que, en cómputo anual, no se supere el importe de los módulos concertados.

Novena: Los órganos correspondientes de la Consejería de Educación y Ciencia justificarán, ante la Intervención Delegada, en el plazo de dos meses, el pago de las cantidades a que se refiere la Instrucción sexta de la presente Circular. Dicha justificación consistirá en la remisión de la siguiente documentación:

- a) Copia de los boletines de cotización a la Seguridad Social de cada uno de los centros.
- b) Un ejemplar de la relación de perceptores cursada a las entidades de crédito, en la que éstas harán constar, mediante diligencia autorizada, que las transferencias ordenadas han sido verificadas puntualmente y detalle de las que no hayan podido realizarse.

Décima: La justificación por los titulares de los centros concertados del empleo de las cantidades percibidas, a que se refiere la Instrucción Séptima de la presente Circular se llevará a cabo dentro del mes siguiente al término del curso escolar, mediante aportación de la certificación del acuerdo del Consejo Escolar aprobatorio de las cuentas.

Undécima: El control del empleo de las cantidades percibidas por los centros privados concertados con cargo al Presupuesto de la Junta de Andalucía se efectuará mediante procedimiento y técnicas de auditoría, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1,b) del artículo 85 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

**CIRCULAR 11/1992, DE 30 DE NOVIEMBRE, DE LA INTERVENCIÓN
GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, SOBRE TRAMITACIÓN, AL
CIERRE DEL PRESENTE EJERCICIO, DE LAS OPERACIONES SUJETAS AL
SISTEMA DE ANTICIPO DE CAJA FIJA.**

El sistema de Anticipo de Caja Fija, regulado por Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 22 de enero de 1992, ha supuesto la aplicación de forma obligatoria en gran parte de los créditos del Capítulo II de un nuevo mecanismo de gestión del gasto público cuya imputación presupuestaria opera a través de las reposiciones de fondos, en función de los pagos efectivamente realizados y dentro de los límites establecidos reglamentariamente.

Si bien tal mecanismo permite una considerable agilización en la gestión, la actual coyuntura financiera de la Junta de Andalucía ha dificultado la apreciación de las ventajas que su aplicación comporta, por determinados retrasos que han venido experimentando las correspondientes reposiciones de fondos.

Como consecuencia de ello no ha sido posible la imputación al Presupuesto del presente ejercicio de un elevado volumen de obligaciones efectivamente contraídas en el mismo, lo que ha ocasionado que los estados contables no reflejen a la fecha actual el montante real de ejecución del Presupuesto de Gastos.

Ante la situación anterior, con fecha 21 de octubre se dictó por este Centro Directivo la Circular 9/1992, que contenía normas excepcionales para la tramitación de los pagos sujetos al sistema que nos ocupa. En esta misma línea, se hace necesario establecer normas complementarias con el fin último de lograr que la contabilidad ofrezca la imagen fiel de la realidad.

Por ello, y en virtud de lo expuesto

DISPONGO

Primero: Ámbito de aplicación.

Las presentes instrucciones serán de aplicación a todas aquellas obligaciones que, pudiendo gestionarse mediante el sistema de Anticipo de Caja Fija, al cierre del presente ejercicio económico no se hayan abonado ni se encuentren contabilizadas como obligaciones reconocidas en el Presupuesto de Gastos.

Segundo: Tratamiento de las obligaciones.

Por las obligaciones pendientes a las que se alude en la disposición anterior, los



distintos centros gestores confeccionarán documentos contables «O», cuyas características serán las siguientes:

- a) Cuando los pagos se deriven de créditos comprometidos con anterioridad (documentos «D» y «AD»), se confeccionarán documentos «O» de forma individualizada, a favor de los correspondientes acreedores y por las obligaciones pendientes de pago que correspondan a cada uno de ellos.
- b) En los demás supuestos, los documentos «O» tendrán carácter genérico, pudiendo acumularse en el mismo facturas de diversos proveedores, y se confeccionarán por aplicaciones presupuestarias, por el importe real pendiente de pago imputable a cada una de ellas. Se expedirán a favor de la cuenta de gastos de funcionamiento, debiendo ir acompañados del correspondiente documento «AD», por igual importe y análogas características al de aquél.

A los documentos a los que se hace mención en los apartados anteriores deberá adjuntarse aquellos otros que, en cada caso, acrediten la existencia de la obligación a cargo de la Administración, y tendrán como fecha límite de entrada en las respectivas Intervenciones el día 10 de enero, conforme se determina en el apartado 4.1 de la Orden de 25 de septiembre de 1992, sobre cierre del presente ejercicio económico, modificada por la Orden de 8 de octubre de mismo año.

Tercero: Documentos «P» de reposición.

Una vez efectuados por los habilitados los pagos materiales, habrán de expedirse, siempre a favor de la cuenta de gastos de funcionamiento, los correspondientes documentos «P» de reposición de fondos del Anticipo de Caja Fija, que deberán acompañarse de las facturas originales acreditativas de los pagos realizados.

**CIRCULAR 1/93 DE 4 DE ENERO DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA
JUNTA DE ANDALUCÍA POR LA QUE SE DICTAN INSTRUCCIONES
PROVISIONALES SOBRE EL NUEVO SISTEMA DE CONTABILIDAD
PRESUPUESTARIA DE GASTOS**

La implantación de un nuevo Sistema de gestión presupuestaria, contable y financiera acordado por Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 23 de diciembre de 1992, ha supuesto la consolidación de un ambicioso proyecto que persigue diferentes objetivos.

La puesta en marcha, a partir de 1 de enero de 1993, de la nueva contabilidad del Presupuesto de Gastos, lleva consigo la necesidad de modificar el marco normativo por el cual se venía regulando la misma. De esta forma, es objetivo de la presente circular regular de forma provisional su implantación y normas básicas, sin perjuicio de que en el momento en que se encuentre plenamente consolidado el Sistema se puedan dictar normas definitivas.

Uno de los más importantes objetivos e innovaciones consiste en la posibilidad de que el órgano gestor pueda automatizar la elaboración de sus propuestas de documentos contables y, a su vez, efectuar un pleno control del crédito. Esta posibilidad ha de suponer una implantación progresiva del sistema en los gestores del gasto público, con el fin, no sólo de que accedan a una información mejor y más integrada, sino con el objetivo último de gestionar su presupuesto en el propio Sistema de información.

Otra de las características claves del Sistema es la configuración básica de los expedientes de gastos como ejes del mismo. Así, un complejo, ya la vez flexible, sistema de seguimiento de trámites de los expedientes administrativos de gastos se incorpora al Sistema, lo que permite tener acceso a una completa información.

La informatización de los registros de entrada y salida de intervención y del órgano gestor, la gestión automatizada de las modificaciones de crédito, el seguimiento independiente del Anexo de Inversiones o la flexibilización de las tipologías de documentos contables son, por otra parte, una muestra del resto de indudables ventajas que el Sistema reporta.

Se implantan, en definitiva, por estas Instrucciones los siguientes procesos:

- Área de Presupuestos.
 - Carga del Presupuesto.
 - Modificaciones del Presupuesto.
- Área de Contabilidad.
 - Generación del vinculante.
 - Gestión de Gastos/Retenciones.
 - Proyectos de inversión.



- Seguimiento del Presupuesto.
 - Maquetas de documentos.
 - Gestión de expedientes.
 - Consultas.
 - Centro de información.
 - Índices.
- Procesos básicos:
- Mantenimiento de tablas,
- Procesos de operación:
- Control de seguridad del Sistema.
 - Ayudas a Usuarios.

Por todo ello, este Centro Directivo en uso de las facultades que tiene conferidas, ha tenido a bien disponer las siguientes instrucciones provisionales:

ÍNDICE

1.- ÁMBITO DE APLICACIÓN Y COMPETENCIAS.

1.1. ÁMBITO DE APLICACIÓN

1.2. COMPETENCIAS.

- 1.2.1. COMPETENCIAS DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (CENTRAL CONTABLE).
- 1.2.2. COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS.
- 1.2.3. COMPETENCIAS DE LAS INTERVENCIONES CENTRALES, DELEGADAS Y PROVINCIALES.
- 1.2.4. ÓRGANOS DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS CONSEJERÍAS Y ÓRGANOS AUTÓNOMOS.
- 1.2.5. ÓRGANOS DE GESTIÓN ECONÓMICA DE LAS CONSEJERÍAS Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS.
- 1.2.6. CENTROS DE CONSULTA E INFORMACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS.

2.- UNIDADES ADMINISTRATIVAS Y LIMITACIONES DE ACCESO.

3.- LA ESTRUCTURA DE LA INFORMACIÓN.

- 3.1. LA APLICACIÓN PRESUPUESTARIA.
- 3.2. LAS FASES CONTABLES DEL PRESUPUESTO DE GASTOS.
- 3.3. LA VINCULACIÓN DE LOS CRÉDITOS.
- 3.4. EL SEGUIMIENTO DEL PRESUPUESTO DE GASTOS.
- 3.5. EL SEGUIMIENTO DEL ANEXO DE INVERSIONES.
- 3.6. EL SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES.
- 3.7. REFERENCIA DE INTERVENCIÓN.
- 3.8. EL CÓDIGO DEL TERCERO.

4.- LAS PROPUESTAS Y DOCUMENTOS CONTABLES.

- 4.1. TIPO DE DOCUMENTOS DE MODIFICACIONES DE CRÉDITOS.
 - 4.2. CONFECCIÓN DE LOS DOCUMENTOS DE MODIFICACIONES DE CRÉDITOS.
 - 4.3. LOS DOCUMENTOS DE GESTIÓN.
 - 4.3.1. DOCUMENTOS DE RETENCIÓN DE CRÉDITOS.
 - 4.3.2. TIPOS DE DOCUMENTOS DE GESTIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS.
 - 4.3.3. CUMPLIMENTACIÓN DE LOS DOCUMENTOS DE GESTIÓN.
 - 4.4. LA NUMERACIÓN DE LA PROPUESTA DE DOCUMENTO CONTABLE.
 - 4.5. LA NUMERACIÓN DEL DOCUMENTO CONTABLE.
- 5.- LOS CIRCUITOS ADMINISTRATIVOS.
- 5.1. CIRCUITO GENERAL DE DOCUMENTOS.
 - 5.2. ESPECIFICACIONES DEL CIRCUITO DE MODIFICACIONES DE CRÉDITO.
 - 5.2.1. CIRCUITO DE LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS COMPETENCIA DEL CONSEJO DE GOBIERNO O DEL CONSEJERO DE ECONOMÍA Y HACIENDA.
 - 5.2.2. CIRCUITO DE LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS COMPETENCIA DEL TITULAR DE LA CONSEJERÍA O DEL ORGANISMO AUTÓNOMO.
 - 5.2.3. CIRCUITO DE LAS REDISTRIBUCIONES DE CRÉDITO (DOCUMENTOS TR).
 - 5.3. ESPECIFICACIONES DEL CIRCUITO DE DOCUMENTOS DE GESTIÓN.
- 6.- PROCEDIMIENTOS ESPECIALES.
- 6.1. MAQUETAS DE PROPUESTAS DE DOCUMENTOS.
 - 6.2. ÍNDICES DE REMISIÓN DE PROPUESTAS Y DOCUMENTOS.
- 7.- DISPOSICIONES PARA LA IMPLANTACIÓN GRADUAL DEL SISTEMA.
- 7.1. GRADUACIÓN DE LA IMPLANTACIÓN.
 - 7.2. COORDINACIÓN Y APOYO.
 - 7.3. LIBRO, REGISTROS Y RENDICIÓN DE CUENTAS.

I. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y COMPETENCIAS.

1.1. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Las disposiciones contenidas en las presente instrucciones provisionales serán de aplicación a las siguientes unidades administrativas que se encuentran en la Junta de Andalucía y sus organismo autónomos, y que integran su red contable:

- Intervención General de la Junta de Andalucía.
- Dirección General de Presupuestos.
- Intervenciones Centrales, Delegadas y Provinciales.
- Órganos de gestión presupuestaria de la consejerías y organismos autónomos.



- Órganos de gestión económica de la consejería y organismos autónomos.
- Centros de consulta e información del Presupuesto de Gastos.

1.2. COMPETENCIAS

Las funciones que corresponden a las distintas unidades administrativas se ejercerán a través de los diferentes programas del sistema mecanizado a los que se tenga acceso, estableciéndose, a tal efecto, la clave y limitaciones necesarias para proteger la seguridad del sistema.

1.2.1. COMPETENCIAS DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. (CENTRAL CONTABLE).

- Dictar las instrucciones necesarias para la coordinación y mejora del Sistema de información contable.
- Consolidar las operaciones realizadas por todas las unidades administrativas.
- Recabar la presentación de la Cuentas y demás documentos sujetos a examen crítico, así como formular, en su caso, los reparos.
- Formar la Cuenta General de la Junta de Andalucía, integrando en ésta los diferentes estados relativos a la Contabilidad Presupuestaria de Gastos.
- Contabilizar el asiento de apertura de los créditos iniciales del Estado de Gastos y del Anexo de Inversiones, tanto de ejercicio corriente como de anualidades futuras.
- Generar las vinculaciones de créditos de acuerdo con la normativa vigente.
- Asignar las limitaciones de acceso a las diferentes unidades administrativas del Sistema.
- Actuar de centro contable de la Dirección General de Presupuestos.
- Elaborar la información contable relativa a la Contabilidad Presupuestaria de Gastos establecida en el artículo 93 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía. (L.G.H.P.)
- Ejercer las funciones de centro contable de las Secciones del Presupuesto de Gastos relativa al Parlamento de Andalucía y a la Cámara de Cuenta de Andalucía.
- Rectificar los errores a solicitud de los restantes centros contables, cuya solvencia no sea posible realizar desde dichas unidades administrativas.
- Facilitar a los diferentes órganos de la Junta de Andalucía, que no tengan acceso al Sistema, la información necesaria para la toma de decisiones.

- Coordinar y apoyar la implantación del Sistema regulado en esta Instrucción, así como resolver las cuestiones que pudieran plantearse por las diferentes unidades administrativas.

- Contabilizar todas aquellas operaciones que, por su naturaleza específica, no se procedan registrar en ninguna de las restantes unidades administrativas.

1.2.2. COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS.

- La introducción de la aprobación, previamente a su contabilización por la Central Contable, de las modificaciones presupuestarias competencia del Consejo de Gobierno y del Consejero de Economía y Hacienda.

- El seguimiento presupuestario de la ejecución del Presupuesto de Gastos de la Junta de Andalucía y sus organismos autónomos.

- La aprobación de las instrucciones necesarias para la coordinación y mejora del Sistema de información contable, en cuanto a la gestión de las modificaciones presupuestarias y de proyectos de inversión.

- La consolidación de las operaciones sobre modificaciones presupuestarias y de proyectos de inversión realizadas por todas las unidades administrativas.

- La propuesta del asiento de apertura de los créditos iniciales del Estado de Gastos y del Anexo de Inversiones.

- La coordinación y apoyo en la implantación del Sistema, así como la resolución de las cuestiones que puedan plantearse en cuanto a la gestión de las modificaciones presupuestarias y de proyectos de inversión.

1.2.3. COMPETENCIAS DE LAS INTERVENCIONES CENTRALES, DELEGADAS Y PROVINCIALES.

En general, tendrán las siguientes competencias:

- La contabilidad oficial de las operaciones del Presupuesto de Gastos que realicen los diferentes órganos gestores que se encuentran en su ámbito de fiscalización, de acuerdo con las normas dictadas sobre competencias de ejecución y control del gasto público. En concreto, la contabilización de las fases de retención, autorización, disposición, obligación reconocida y propuesta de pago.

- La coordinación y apoyo en la implantación del Sistema, así como la resolución de las cuestiones que puedan plantearse por los órganos gestores de su ámbito.

- La formación y rendición de las Cuentas del Sistema de Contabilidad Presupuestaria de Gastos.



- El suministro a los órganos de decisión de la información necesaria para la toma de decisiones.

Las Intervenciones Delegadas y Centrales de consejerías y organismos tendrán además competencia para:

- La contabilización de las modificaciones de créditos y de proyectos de inversión.
- La consolidación de las operaciones correspondientes a la respectiva Sección del Presupuesto de Gastos.

Las Intervenciones Centrales y las Intervenciones Delegadas de organismos autónomos que cuenten con centro contable periférico tendrán a su vez la competencia para la coordinación y apoyo en la implantación del Sistema, así como para la resolución de las cuestiones que puedan plantearse por las diferentes unidades administrativas de su ámbito.

1.2.4. ÓRGANOS DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS CONSEJERÍAS Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS.

- La propuesta de las modificaciones y redistribuciones de crédito correspondiente a su respectiva Sección Presupuestaria.
- La contabilización de las redistribuciones de créditos con objeto de dotar presupuestariamente la desconcentración de los mismos.

1.2.5. ÓRGANOS DE GESTIÓN ECONÓMICA DE LAS CONSEJERÍAS Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS.

- La propuesta de documentos relativos a la ejecución del gasto público, constituyéndose en unidades administrativas dotadas de una contabilidad previa a la oficial del centro contable.
- En el caso de Servicios Centrales, la consolidación de las operaciones de gestión del presupuesto de gastos desarrolladas en los Servicios Periféricos.

1.2.6. CENTROS DE CONSULTA E INFORMACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS.

La Intervención General promoverá la utilización de los instrumentos de consulta, necesarios para la toma de decisiones, por parte de otros centros a lo que les sea útil dicha información.

2. UNIDADES ADMINISTRATIVAS Y LIMITACIONES DE ACCESO.

En el Sistema se definen las siguientes categorías de unidades administrativas.

- Central Contable: Intervención General de la Junta de Andalucía.

– Dirección General de Presupuestos.

– Órgano Gestor: Toda unidad administrativa que realice la captura de propuestas de documentos contables en el Sistema, siendo, por tanto, los órganos de gestión económica y presupuestaria de las consejerías y organismos autónomos.

– Centro Contable: Intervenciones Centrales, Delegadas y Provinciales. Realizan la fiscalización y contabilización de propuestas, posibilitando su transformación en documento contable.

– Caja Pagadora: Las oficinas tesoreras de la Junta de Andalucía. Realizan las funciones de ordenación y realización de pago e ingresos. En ella se distinguen, a su vez, las siguientes subunidades administrativas:

- Ordenación de pagos.
- Tesorería.
- Intervención en Tesorería.

El funcionamiento de las diferentes unidades administrativas en el marco del Sistema se atenderá a los siguientes criterios:

– Todo órgano gestor ha de estar necesariamente relacionado con un solo centro contable (para la fiscalización de sus propuestas).

– Todo centro contable ha de estar necesariamente relacionado con una sola caja pagadora (para el pago de sus documentos).

– Cada unidad administrativa tendrá limitado su acceso al Sistema a las funciones de su ámbito de competencias.

– Los órganos gestores y los centros contables, en materia de tratamiento de la información (consultas y listados), tienen definido un perfil de usuario que permite acotar la diferente información a la que pueden acceder. Dicho perfil viene dado por las diferentes combinaciones de la clasificación orgánica, funcional y económica a la que competencialmente pueden tener acceso.

– En cuanto a la captura y modificación de propuestas de documentos contables de gestión en el Sistema, se encuentra diseñado un proceso a través del cual a cada aplicación presupuestaria se le asigna un único órgano gestor propietario de la misma, de forma que nunca otro órgano gestor pueda capturar propuestas de documentos de gestión en la misma aplicación presupuestaria.

3. LA ESTRUCTURA DE LA INFORMACIÓN.

3.1. LA APLICACIÓN PRESUPUESTARIA.

La aplicación presupuestaria representa la unidad mínima de seguimiento de la información del Presupuesto de Gastos.

Su estructura viene dada por la unión de los siguientes elementos:

a) Agrupación presupuestaria (1 carácter numérico): Tomará los siguientes valores dependiendo del tipo de contabilidad a que haga referencia:

- 0.- Ejercicio corriente.
- 1.- Incorporaciones de Remanentes.
- 2.- Residuos ejercicios anteriores.
- 3.- Ejercicios futuros.

El ejercicio presupuestario corriente en sentido amplio engloba, a su vez, las dos primeras agrupaciones.

b) Tipo de Presupuesto (1 carácter numérico): Tomará el siguiente valor:

- 1.- Presupuesto de Gastos.

c) Clasificación Orgánica (12 caracteres numéricos).

Tomará los siguientes valores:

- Sección: 2 caracteres, según el presupuesto.
- Organismos Autónomos: 2 caracteres, según el presupuesto. En caso de ser una consejería su valor será "00".
- Servicio: 2 caracteres, según el presupuesto.
- Provincia: 2 caracteres. Se utilizará en caso de que la competencia de gestión de los créditos se encuentre desconcentrada. Su código será el correspondiente a la provincia de acuerdo con la codificación establecida en el Anexo I. En caso de créditos no desconcentrados, se codificará con el valor "00".
- Centro de Gastos: 4 caracteres. Se utilizará en el caso de resultar necesario un desarrollo más exhaustivo del elemento "provincia", para su seguimiento presupuestario.

d) Clasificación Económica (6 caracteres numéricos).

Sus valores serán los establecidos en el Presupuesto General de la Junta de Andalucía, con la siguiente estructura:

- Capítulo.
- Artículo.
- Concepto.
- Subconcepto. (2 caracteres)
- Partida (con carácter en blanco mientras no se haga necesaria su utilización).

e) Clasificación funcional. (5 caracteres alfanuméricos)

Su estructura en el sistema es:

- Grupo de función.
- Función.
- Subfunción.
- Programa.
- Subprograma.

No obstante, en el proceso de implantación y hasta tanto el Presupuesto se elabore y apruebe con dicha estructura, se utilizarán los tres primeros campos para la codificación de programas del Presupuesto de la Junta de Andalucía.

Los dos últimos campos serán caracteres en blanco en dicho período de implantación.

f) Dígito de Control (1 carácter numérico): su valor, vendrá dado por una ecuación aritmética asignada al resto de la aplicación. Su utilización tiene como finalidad eliminar posibles errores de grabación en la captura de los datos.

g) Año origen (4 caracteres numéricos): Su valor y significado dependerá de la agrupación.

- Si la agrupación es “0” Ejercicio Corriente, su valor será de 4 caracteres en blanco.
- Si la agrupación es “1” Incorporaciones de Remanentes, su valor será el ejercicio presupuestario corriente en el que se iniciaron dichos remanentes.
- Si la agrupación es “2” Residuos ejercicios anteriores, su valor será el ejercicio presupuestario corriente en el que se iniciaron dichas obligaciones de Residuos.
- Si la agrupación es “3” Ejercicios futuros, su valor será el correspondiente al ejercicio futuro.

Cuando en el transcurso del ejercicio presupuestario fuera necesario la creación de aplicaciones presupuestarias sin crédito inicial, éstas podrán darse de alta por los centros contables de las oficinas de gestión presupuestarias, de acuerdo con la normativa vigente.

3.2. LAS FASES CONTABLES DEL PRESUPUESTO DE GASTOS.

El seguimiento contable del Presupuesto de Gastos se desarrollará en las fases que se enumeran a continuación. El contenido de cada fase se determina en el apartado de esta Circular correspondiente a los documentos contables.

a) Fases contables de crédito:

Fase I0: Créditos iniciales.

Fase I1: Créditos extraordinarios y suplementos de créditos.



Fase I2: Ampliaciones de crédito.

Fase I3: Incorporaciones de remanentes.

Fase I4: Generaciones de crédito (Artículos 46 y 47 Ley General de Hacienda Pública).

Fase I5: Generaciones de crédito (Artículo 48 Ley General de Hacienda Pública).

Fase T+: Transferencias de crédito positivas (destino).

Fase T-: Transferencias de crédito negativas (origen).

Fase TR+: Redistribuciones de crédito positivas (destino).

Fase TR-: Redistribuciones de crédito negativas (origen).

b) Fases contables de gestión.

Fase RC: Retenciones de crédito.

Fase A: Autorizaciones.

Fase D: Compromisos de gastos o disposiciones.

Fase O: Obligaciones Reconocidas.

Fase P: Propuestas de Pago.

Fase de Ordenación del pago.

Fase de pago realizado.

Las fases contables de créditos se distinguirán (salvo créditos iniciales) en acumuladas de modificaciones de crédito consolidadas para el ejercicio siguiente y no consolidadas.

En todas la fases contables se distinguen, a su vez, la de contabilización de la propuesta por el órgano gestor (contabilidad previa) y la de contabilización del documento en intervención (contabilidad oficial).

3.3. LA VINCULACIÓN DE LOS CRÉDITOS.

El control contable de los créditos se efectuará al nivel de vinculación establecido en la Ley General de Hacienda Pública o en las respectivas Leyes del Presupuesto.

A tal efecto, se entenderá por nivel de vinculación aquel al que los créditos retenidos y autorizados no pueden superar el límite de crédito existente, sin perjuicio de que la contabilización de la ejecución de los créditos se desarrolle a nivel de aplicación presupuestaria y se asigne el código oportuno según el origen orgánico, económico y funcional del gasto.

3.4. EL SEGUIMIENTO DEL PRESUPUESTO DE GASTOS.

En el Sistema de Contabilidad Presupuestaria de Gastos existirán cuatro ficheros de importes acumulados por aplicaciones:

- Fichero actual de aplicaciones presupuestarias a nivel de seguimiento: registrará los totales de las diversas fases contables de las aplicaciones presupuestarias, siendo posible, por tanto, la existencia de crédito retenido y autorizados superiores al crédito inicial, siempre que no se supere el límite establecido en el nivel de vinculación.

- Fichero mensual de aplicaciones presupuestarias a nivel de seguimiento: su objetivo es similar al anterior, aún cuando contiene sus datos distribuidos de forma mensual.

- Fichero actual de vinculaciones: Registra los códigos presupuestarios en el nivel correspondiente, no siendo posible, por tanto, la existencia de créditos retenidos y autorizados superiores al límite de créditos.

- Fichero mensual de vinculaciones: su objetivo es similar al anterior, aún cuando contiene sus datos distribuidos de forma mensual.

3.5. EL SEGUIMIENTO DEL ANEXO DE INVERSIONES.

La estructura de la información correspondiente al seguimiento del Anexo de Inversiones del Presupuesto de la Comunidad Autónoma se realiza en base al proyecto plural, que constituye la unidad mínima de información del seguimiento presupuestario del Anexo de inversiones.

Su codificación viene dada por dos elementos:

- Año de creación del proyecto. (4 caracteres numéricos)
- Código secuencial. Será el asignado en el Anexo de Inversiones de la Comunidad.

Su seguimiento tendrá las siguientes características:

- Un proyecto plural se asignará necesariamente a una clasificación orgánica, funcional y de capítulo determinada.

- Podrán coexistir códigos de proyecto idénticos con diferentes fuentes de financiación, llevándose el control de sus créditos de forma diferenciada.

- Las fases contables de los proyectos de inversión serán idénticas a las del seguimiento del presupuesto de gastos.

- Exclusivamente existirán proyectos plurales de capítulos 6 y 7.

Existirán los siguientes ficheros para el seguimiento del Anexo de Inversiones, que son idénticos a los del seguimiento del Estado de Gastos:



- Fichero actual de proyectos plurales a nivel de seguimiento.
- Fichero mensual de proyectos plurales a nivel de seguimiento.
- Fichero actual de vinculaciones de proyectos.
- Fichero mensual de vinculaciones de proyectos.

El seguimiento de los proyectos de inversión singulares se realiza en el proceso de seguimiento de expedientes.

3.6. EL SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES.

a) Concepto y caracteres:

El expediente se configura como un conjunto de trámites y documentos contables que forman una unidad básica de información, constituyendo uno de los elementos fundamentales de la estructura de la Contabilidad Presupuestaria de Gastos.

A los efectos de este proceso, los expedientes han de cumplir los siguientes requisitos:

- Una propuesta o documento contable sólo puede ser asignado a un único expediente de gasto.
- Un expediente puede incluir varias “cadenas” de referencias de intervención, pero éstas no pueden estar asignadas a varios expedientes, sino sólo a uno.
- Un expediente de capítulo 6 y 7 sólo puede asignarse a un único proyecto plural.

Los expedientes se clasifican en tipos y subtipos, indicándose en cada subtipo la clase de documentos contables que permite tramitar el Sistema. A su vez, en relación con cada documento contable se definen los trámites cuya captura es o no obligatoria. La relación de tipos y subtipos de expediente se acompaña en Anexo II, pudiendo ser modificada por la Central Contable.

Los trámites se corresponden a los diferentes procedimientos o actos sobre los cuales el Sistema solicita la introducción de una fecha.

Por tanto, existirá una tabla cuyo mantenimiento corresponde a la Intervención General de la Junta de Andalucía y que, dependiendo del tipo y subtipo de expediente y el tipo de documento contable que se autorice a dichos expedientes, requerirá unos determinados trámites, cuya exigencia podrá o no ser obligatoria.

b) Codificación de los expedientes.

Se compone de dos elementos:

- El primero, de cuatro caracteres numéricos, indica el año de iniciación del mismo.

- El segundo, será un número secuencial asignado por el sistema.

Existe, a su vez, el código alternativo del expediente que es la clave propia que el órgano gestor asigna a los expedientes.

A su vez, existirá el número de expediente alternativo, con posibilidad de caracteres alfanuméricos, y de libre utilización por lo órganos gestores, los cuales podrán hacer uso de este código para reseñar su propia numeración de los expedientes.

Todas las entradas y salidas del sistema podrán hacerse por cualquiera de estas dos numeraciones de forma indistinta.

La codificación del expediente se mantendrá durante la vida del expediente, aún cuando se trate de ejercicios diferentes.

3.7. REFERENCIA DE INTERVENCIÓN.

Consiste en una codificación que suministra información sobre la relación que tiene un documento con lo contabilizado en fases anteriores y posteriores, independientemente del ejercicio en que se expidan, posibilitando el control de los saldos de los documentos contables, con el fin de garantizar su coherencia económica.

Se compone de seis elementos:

El primero, de dos caracteres numéricos, indica el año actual y el año de origen del documento, utilizándose el último número de cada año.

El segundo, de 6 caracteres, es un contador secuencial, otorgándose dicha numeración por cada línea de documento con fase A o RC.

El tercero, de 3 caracteres, indica el número de compromisos de gastos asociado a una referencia de intervención en fase de autorización.

El cuarto, de 3 caracteres, indica el número de obligaciones asociada a una fase de compromiso de gastos.

El quinto, de 3 caracteres, indica el número de pagos asociados a una fase de obligación.

El sexto, de 3 caracteres, indica el número de documentos barrados y complementarios.

3.8. EL CÓDIGO DEL TERCERO.

a) Concepto: Este código es necesario fundamentalmente para la captura del acreedor titular de las propuestas y documentos contables introducidos en el Sistema o bien para sus sustitutos legales, siguiendo la codificación, en ambos casos, la misma estructura. No obstante, la información se encuentra perfectamente diferenciada.



Este código es preciso, de esta forma, para la captura en las propuestas y documentos contables de:

- El acreedor del documento contable, entendiendo por tal el perceptor del pago, o bien el titular de la obligación o compromiso correspondiente.
- El sustituto legal del acreedor, recogiendo en la mayoría de las ocasiones al endosatario.

No obstante, el Sistema al tratar la información denominará tercero en sentido estricto al acreedor de los documentos contables.

b) Codificación.

Viene dada por tres elementos:

b.1) Tipo de tercero. (1 carácter alfanumérico).

Los valores de cada tipo son los siguientes:

- Terceros correspondientes a cuentas autorizadas por la Dirección General de Tesorería y Política Financiera. Sus valores serán:

- P. Cuenta de Habilitación de Personal.
- F. Cuentas de Gastos de Funcionamiento.
- W. Centros docentes públicos.
- Q. Cuentas de Tesorería General de los organismos autónomos de la Junta de Andalucía.
- Z. Otras Cuentas autorizadas.

- Terceros externos a la Junta de Andalucía.

1. Personas físicas nacionales.
2. Personas jurídicas nacionales.
3. Personas físicas o jurídicas extranjeras.
4. Banco-Agencia. Se utilizará principalmente en caso de sustitutos legales (endosatarios) a nombre de sucursales de entidades financieras.
- H. Corporaciones Locales.

- Empresas Públicas de la Junta de Andalucía.
- M. Empresas Públicas de la Junta de Andalucía.

El mantenimiento de los diferentes códigos de tercero se realizará por unidades administrativas diferentes, dependiendo de su tipo y de acuerdo con la siguiente clasificación:

- Tipos P, F, W, Q, Z, H y M: se capturarán y modificarán por la Central Contable.
- Tipos 1, 2 y 3: se capturarán y modificarán por los órganos gestores.

– Tipo 4: se capturará y modificará por el Servicio de Ordenación de Pagos de la Dirección General de Tesorería y Política Financiera.

b.2) Código principal del tercero. (10 caracteres alfanuméricos).

Según cada tipo de tercero, se seguirán diferentes normas de codificación:

b.2.1) Tipos:

- P. Cuentas de Habilitación de Personal.
- F. Cuentas de Gastos de Funcionamiento.
- W. Centros docentes públicos.
- Z. Otras Cuentas autorizadas.

Sus códigos principales serán un número debidamente comunicado por la Intervención General de la Junta de Andalucía.

b.2.2) Tipo:

1. Personas físicas nacionales.

Su código principal será el N.I.F. (número de identificación fiscal) asignado por el Ministerio de Economía y Hacienda. El décimo carácter quedará en blanco.

b.2.3) Tipos:

Q. Cuentas de Tesorería General de los Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía.

2. Personas jurídicas nacionales.

- H. Corporaciones Locales.
- M. Empresas Públicas.

Sus códigos principales será el C.I.F. (código de identificación fiscal) asignado por el Ministerio de Economía y Hacienda. El décimo carácter quedará en blanco.

b.2.4) Tipo:

3. Personas físicas o jurídicas extranjeras.

Su codificación es abierta, siempre y cuando no se produzcan duplicidades.

b.2.5) Tipo:

4. Banco Agencia.

Su código principal será el asignado por el Consejo Superior Bancario en el listado de claves de entidades financieras. Los dos últimos caracteres quedarán en blanco.



b.3) Versión del tercero (2 caracteres numéricos).

Su utilización será necesaria para el caso en que un tercero utilice datos financieros distintos en sus relaciones con la Junta de Andalucía. Antes de la creación de una versión distinta a la principal deberá comprobarse la no existencia de la que se desee capturar en el sistema, con el fin de evitar duplicidades. La versión principal será "00".

c) Código del Tercero en lo residuos ejercicios anteriores.

La codificación de lo terceros, dados de alta en anteriores ejercicios presupuestarios, sólo se utilizará para la tramitación de residuos. Su tipología corresponderá a la "Y", siendo su código principal el que se arrastre de la anterior base de datos del Sistema de Contabilidad Presupuestaria de Gastos, y su versión, siempre, "00".

De ninguna manera será posible la captura de nuevos documentos contables a la clave "Y", quedando su utilización reducida a la gestión de los residuos y a las consultas al sistema.

4. LAS PROPUESTAS Y DOCUMENTOS CONTABLES.

Toda anotación en el Sistema de Contabilidad Presupuestaria de Gastos está soportada en un documento contable, que deberá estar debidamente suscrito por la autoridad competente en su fase de propuesta, y en el que, una vez contabilizado, figurará el intervenido del mismo. Tanto en la propuesta como en el documento figurarán los números que le hayan sido asignados por el Sistema, así como la fecha de la contabilización y el expediente en el que se incluye.

Todas las propuestas y documentos contables se extenderán necesariamente por medios automatizados, cumplimentándose debidamente todos los datos que procedan, según la operación de que se trate, y sin separar el juego de copias. En el trámite de su fiscalización no serán admisibles tachaduras, raspaduras o cualquier tipo de enmiendas.

Únicamente serán admisibles en el Sistema de Contabilidad Presupuestaria de Gastos los documentos contables, tanto de crédito como de gestión, desarrollados al nivel de la aplicación presupuestaria anteriormente definida.

4.1. TIPO DE DOCUMENTOS DE MODIFICACIONES DE CRÉDITOS.

Los documentos contables de modificaciones de créditos, una vez aprobados, sirven para contabilizar los expedientes de modificación y redistribución de créditos. Son los siguientes:

I1.: Créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

I2.: Ampliaciones de crédito.

13.: Incorporaciones de remanentes del ejercicio anterior.

14.: Generaciones de crédito realizadas en base a los artículos 46 y 47 de la Ley General de Hacienda Pública.

15.: Generaciones de crédito realizadas en base a los artículos 48 de la Ley General de Hacienda Pública.

T: Transferencia de crédito.

TR.: Redistribuciones de crédito.

Este último documento se podrá utilizar en los siguientes supuestos:

- Redistribuciones de crédito entre provincia y centros de gastos, dentro de una misma vinculación de créditos.
- Cuando a solicitud del órgano gestor, el seguimiento presupuestario se realice a nivel de aplicación presupuestaria y no a nivel de vinculación, entre aplicaciones que pertenezcan a la misma vinculación.
- Cuando se realicen transferencias entre proyectos de inversión, que no conlleven modificaciones de créditos.

Para la rectificación de los documentos de modificaciones se expedirán documentos complementarios, cuyo importe será positivo o negativo, según el caso, excepto para los documentos T y TR que se realizará mediante la expedición de documentos T/ y TR/.

4.2. CONFECCIÓN DE LOS DOCUMENTOS DE MODIFICACIONES DE CRÉDITOS.

Los documentos se expedirán por triplicado ejemplar, y los datos que contendrán serán los siguientes:

4.2.1) Cabecera:

- Ejercicio presupuestario.
- Agrupación presupuestaria: corriente, incorporaciones de remanentes, Residuos ejercicios anteriores o Presupuestos ejercicios cerrados futuros.
- Propuesta: número de la propuesta.
- Fecha de introducción: fecha de grabación de la propuesta.
- Documento: número de documento.
- Fecha contable: fecha de fiscalización/ contabilización de la propuesta por el centro



contable correspondiente, excepto cuando el ejercicio sea anterior al año corriente, en cuyo caso su valor será el día 31 de diciembre del ejercicio de que se trate.

- Número de expediente.
- Número alternativo del expediente, en el caso que se considere conveniente por el órgano gestor.
- Denominación del expediente.
- Tipo y subtipo: clasificación de expedientes, predefinida en el Sistema.
- Aprobación: 1 carácter. Dependerá del órgano competente para su aprobación. Si corresponde al titular de la consejería u organismo autónomo será 0; si corresponde al Consejero de Economía y Hacienda será 1; y si es al Consejo de Gobierno será 2.

4.2.2) Centro.

Sección: denominación de la Sección que propone el expediente.

- Órgano gestor: dividido en dos elementos. El primero, de 4 dígitos, corresponderá al código numérico del órgano gestor, y el resto a su denominación.
- Centro contable: Dividido en dos elementos. El primero, de 4 dígitos, corresponderá al código numérico del centro contable, y el resto a su denominación.
- Importe: cantidad total del expediente, en cifras.
- Denominaciones: comprenderá el concepto detallado y resumido del documento.
- Referencia de intervención.
- Código de proyecto: será obligatorio en lo casos de modificaciones presupuestarias que afecten a los capítulos 6 y 7.
- Fuente de financiación: 2 caracteres. Tomará los valores siguientes, 01: Recursos tributarios propios. 06: Seguridad Social. 07: Feder. 08: Subvenciones finalistas. 09: F.C.I.
- Consolidable: indicará si la modificación es o no consolidable.
- Grupo: En aquellos expedientes de transferencia que apruebe el titular de la consejería u organismo autónomo, se señalarán con el mismo número todas las aplicaciones de un documento del mismo capítulo o del mismo programa, en el caso en que proceda.
- Origen/Destino: Indicará si la aplicación es origen (O) o destino (D), sólo en el caso de transferencias o redistribuciones.
- Importe de línea: importe de cada una de las aplicaciones presupuestarias que comprende el documento.

En caso de varias líneas, el documento llevará anexo de aplicaciones presupuestarias.

4.2.3) Pie.

En el pie de la propuesta figurará la fecha y la firma, nombre, apellidos y cargo del Director General de Presupuestos, en caso de expedientes cuya aprobación sea competencia del Consejo de Gobierno o del Consejero de Economía y Hacienda. En la modificaciones de crédito y redistribuciones de proyectos competencia del titular de la consejería u organismo autónomo, figurará su autorización. En redistribuciones de provincias y centros de gastos, la autorización será del Secretario General Técnico u órgano similar de la consejería u organismo autónomo.

En los documentos figurarán lo mismos datos relativos al Interventor Central, Delegado o Provincial.

4.3. LOS DOCUMENTOS DE GESTIÓN.

4.3.1. DOCUMENTOS DE RETENCIÓN DE CRÉDITOS.

El documento RC o de retención de crédito se utilizará para afectar el crédito de una aplicación determinada a los siguientes fines:

- Retención para la no disponibilidad de créditos.
- Retención para la convalidación de gastos.

Para saldar un documento RC se expedirá el correspondiente documento barrado, como única forma posible.

La confección de estos documentos y su anexos se realizará de acuerdo a las normas generales de confección de documentos de gestión sin fase de propuesta de pago.

4.3.2. TIPOS DE DOCUMENTOS DE GESTIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS.

La contabilización de las fases de ejecución del Presupuesto de Gastos se efectuará en base a los siguientes documentos contables:

- Documento A: Se expedirá cuando se instruya un expediente de gasto en el que, en el momento de la aprobación del mismo, no se conozca el importe exacto del compromiso a adquirir por la Administración (típicamente en los expedientes de contratación sometido a procedimientos públicos de licitación) y el citado gasto no se encuentre excluido de fiscalización.

- Documento D: Se expedirá en el momento anterior a la adquisición del compromiso del



gasto, una vez conocido el importe exacto de éste (típicamente, cuando se conozca la oferta seleccionada y conste propuesta de adjudicación en favor de la misma).

– Documento O: Se expedirá por aquellas obligaciones cuyo pago esté pendiente de proponer al fin del ejercicio presupuestario y que constituyen parte de la Relación de Acreedores, así como por el reconocimiento de la obligación de pagar en el extranjero o en divisas.

– Documento P: Corresponde a la expedición de una propuesta de pago sobre una obligación reconocida previamente.

Los documentos mixtos llevarán apareadas las fases que correspondan a su denominación.

Son los siguientes:

- Documentos AD.
- Documentos ADO.
- Documentos ADOP.
- Documentos DOP.
- Documentos OP.

– Documentos AD: Se expedirá en todos aquellos casos en los que se conozca, desde el inicio del expediente, el importe exacto del compromiso del gasto a contraer, o cuando se trate de gastos cuya fiscalización queda diferida al momento en el que se conozca el citado importe exacto.

– Documentos ADO: Se expedirá en los mismos supuestos en que proceda expedir un documento ADOP, cuando no se pueda proponer el pago por cualquier causa.

– Documentos ADOP: Se expedirá sólo cuando se proponga el pago de obligaciones exentas de fiscalización, o en las que se produzcan en unidad de acto las fases de autorización, disposición, contracción de la obligación y propuesta de pago.

– Documentos DOP: Se expedirá cuando se propongan simultáneamente la adquisición de un compromiso de gastos y la propuesta de pago que derive de aquél.

– Documentos OP: Se expedirá cuando se proponga el pago de obligaciones con cargo a créditos que tengan el correspondiente saldo de disposición.

Los documentos sin fase de pago, RC, A, D, AD, ADO, D y O podrán complementarse con otro documento del mismo tipo, que aumente su importe.

Se expedirán documentos barrados, al objeto de anular total o parcialmente otros ya expedidos. Son los siguientes:

- Documento A/.
- Documento D/.

- Documento O/.
- Documento P/.
- Documento AD/.
- Documento ADO/.
- Documento ADOP/.
- Documento DOP/.
- Documento OP/.

Los documentos con fase de pago, si se ha realizado éste, no podrán ser barrados, salvo que la rectificación se refiera únicamente a la aplicación presupuestaria, en cuyo caso tendrán que tramitarse junto con el nuevo documento correcto.

Todos los documentos citados podrán ir acompañados de anexos, existiendo cuatro tipos:

– Anexo de aplicaciones: cuando en el documento existan varias aplicaciones, siendo el resto de los datos comunes.

– Anexo de terceros: cuando en el documento existan varios terceros, siendo el resto de los datos comunes.

– Anexo de líneas: cuando siendo comunes el resto de los datos, sólo varíen las referencias de intervención o el área geográfica.

– Anexo de descuentos: cuando existan más de 8 descuentos, hasta un máximo de 25. Su codificación se incluye en Anexo IV.

Las líneas de un mismo documento deberán ser siempre del mismo capítulo y sección del Presupuesto de Gastos.

Los anexos de aplicaciones, de terceros y de líneas son incompatibles para un mismo documento. Los anexos de terceros y de descuentos son incompatibles entre sí.

Los documentos de ejercicios futuros afectarán únicamente a las fases de retenciones, autorizaciones y disposiciones.

Los documentos de residuos ejercicios anteriores afectarán únicamente a la anulación (barrados) de documentos que contengan la fase de obligaciones, y a documentos P.

El importe reflejado en cada documento contable, soporte de una determinada fase de ejecución del gasto, no podrá ser superior al consignado en los documentos correspondientes a fases anteriores, a nivel de referencia de intervención.

4.3.3. CUMPLIMENTACIÓN DE LOS DOCUMENTOS DE GESTIÓN.

Las normas sobre cumplimentación de documentos contables son distintas, según los documentos contengan o no la fase de propuesta de pago:



a) Documentos sin fase de propuesta de pago.

Los datos a consignar son los siguientes:

a.1) Cabecera: comprende los datos generales.

- Tipo de documento o propuesta.
 - Ejercicio presupuestario.
 - Agrupación presupuestaria (corriente, incorporación de remanentes, residuos ejercicios anteriores o ejercicios futuros). Se pueden expedir documentos de ejercicio corriente e incorporaciones de remanentes conjuntamente. Las anualidades futuras deben ir separadas del ejercicio corriente, aún cuando pueden agruparse aquellas en un solo documento.
 - Propuesta: Número de la propuesta.
 - Fecha de introducción: fecha de grabación de la propuesta.
 - Documento: número de documento.
 - Fecha contable: fecha de fiscalización/contabilización de la propuesta por el centro contable correspondiente, excepto cuando el ejercicio sea anterior al año corriente, en cuyo caso su valor será el día 31 de diciembre del ejercicio de que se trate.
 - Número de expediente.
 - Número alternativo del expediente, caso que se considere conveniente por el órgano gestor.
 - Denominación.
 - Tipo y subtipo: corresponderá a la clasificación de expedientes, que está predefinida en el sistema.
- a.2) Centro:
- Sección: en letras.
 - Órgano Gestor: Dividido en dos elementos. El primero, de 4 caracteres numéricos, corresponderá al código del órgano gestor y, el resto, a su denominación.
 - Centro contable: dividido en dos elementos. El primero, de 4 caracteres numéricos, corresponderá al código del centro contable y, el resto, a su denominación.
 - Caja pagadora: Dividido en dos elementos. El primero de 4 caracteres numéricos, corresponderá al código de las tesorerías y, el resto, a su denominación.
 - Importe: en cifras. Es el importe total del documento o la suma de los importes de cada línea del Anexo.

- Denominaciones: Comprenderá dos denominaciones: el concepto resumido y el concepto detallado del documento.

- Aplicación: Código de la aplicación presupuestaria y texto de la misma.

- Código proyecto: en caso de que sea de capítulo 6 ó 7.

- Referencia de intervención.

- Área geográfica: Código de la provincia donde se realice el gasto real, independientemente de su pago, de acuerdo con el Anexo I.

- Cuenta P.G.C.P.: es el código de la cuenta del Plan General de Contabilidad Pública. En blanco hasta su futura implantación.

- Número inventario: es el número por el que se reconoce un bien inventariable. En blanco hasta su futura implantación.

- Número de factura: es el número asignado por el sistema a la factura al ser registrado. Irá en blanco hasta su futura implantación.

- Centro de coste: código del centro de coste. En blanco hasta su futura implantación.

- Acreedor: código del tercero y nombre. Será obligatorio en los documentos de compromisos de gastos, y no en los de autorización.

a.3) Pie.

En el pie de la propuesta figurará la fecha y la firma, nombre, apellidos y cargo de la persona proponente.

En los documentos figurarán los mismos datos relativos al interventor actuante y, en caso de documentos de la fase de autorizaciones, el autorizado del gasto.

b) documentos con fase de propuesta de pago.

Los datos a consignar son los mismos descritos en el apartado anterior para los documentos sin fase de propuesta de pago, añadiendo los siguientes:

- Importe líquido: diferencia entre el importe bruto y los descuentos.

- Descuentos: tipo e importe de todos los descuentos efectuados.

- Ejercicio Anterior: 1 carácter numérico: se utilizará en caso de imputación a ejercicio corriente de obligaciones reconocidas en ejercicios anteriores.

- Sustituto legal: código de un tercero, que actuará como sustituto legal.

- Dirección, Población y Provincia del acreedor y del sustituto legal.



- Banco/Agencia: Los cuatro primeros caracteres corresponden al código de la entidad financiera, y los cuatro últimos al código de la agencia del acreedor, o del sustituto legal, en su caso. Además, el código de la cuenta bancaria en favor de la que se ha de realizar la transferencia.

- Forma de pago: 01 si es por cheque y 02 si es por transferencia. Los documentos a pagar en formalización lo serán a través de los descuentos, teniendo por tanto, líquido cero.

Ejercicios Anteriores (Ej. Ant.): Será una S (SI). N (NO) dependiendo de que el documento corresponda a gastos devengados en ejercicios anteriores, y que de acuerdo con el artículo 40.2 de la Ley General de Hacienda Pública se impute al presupuesto corriente.

- Datos justificación: podrá tener los siguientes valores:

1. A justificar.
2. Justificación diferida.

- Días, meses y fecha: días, meses o fecha límite de justificación de un documento, para el caso de justificación tipo 2. Para el caso de justificación tipo 1 se seleccionará entre 3 ó 6 meses, de acuerdo con el contenido del gasto.

4.4. LA NUMERACIÓN DE LA PROPUESTA DE DOCUMENTO CONTABLE.

La numeración de las propuestas de documentos contables se compone de los siguientes elementos:

- Órgano gestor: El código correspondiente a la unidad administrativa.

- Tipo de numeración: "1" para documentos de gastos que pueden contener aplicaciones de las agrupaciones de ejercicio corriente, incorporaciones de remanentes y ejercicios futuros.

"2" para documentos de gastos que únicamente contengan aplicaciones de la agrupación de "residuos ejercicios anteriores".

- Número de la propuesta: Se dará en el momento de la contabilización de la propuesta de documento contable, siendo la numeración independiente por órgano gestor, ejercicio y tipo de numeración.

4.5. LA NUMERACIÓN DEL DOCUMENTO CONTABLE.

La numeración del documento contable se compone de los siguientes elementos:

- Tipo de numeración.
- Ejercicios (2 caracteres numéricos).

El primer carácter corresponde siempre al año actual.

El segundo carácter corresponde al año origen del documento, siendo éste, por tanto, igual al año actual para documentos de la agrupación de ejercicio corriente, o bien el año en que se originó el documento en aquellos que sean de residuos, incorporaciones de remanentes o hubiesen sido contabilizados a través del procedimiento de traspaso de remanentes comprometidos.

- Número del documento.

Se otorgará en el momento de la fiscalización-contabilización del documento.

5. LOS CIRCUITOS ADMINISTRATIVOS.

5.1. CIRCUITO GENERAL DE DOCUMENTOS.

El proceso de generación de propuestas de documentos contables, que vayan a servir de base a la contabilización oficial de las diferentes fases del Presupuesto de Gastos, habrá de iniciarse por el órgano competente para la gestión de dicho Presupuesto.

El órgano gestor elaborará la propuesta de documento contable en el Sistema, verificando éste la existencia de crédito suficiente y actualizando las fases correspondientes de la contabilidad previa.

Esta contabilización de propuestas de documentos podrá estar sujeta a cualquier tipo de modificación o anulación, hasta el momento en que se proceda, en base a dicha contabilización, a la expedición física de la propuesta de documento contable. Una vez expedida o editada la propuesta, no podrá ser modificada.

En el momento de proceder a la captura de la propuesta del Sistema otorgará la numeración correspondiente.

Las propuestas se podrán editar cuantas veces resulte necesario. No obstante, cuando se editen más de una vez, figurará la palabra “duplicado”.

Editadas las propuestas se incluirán en un índice para su envío al centro contable cuando se considere por el órgano gestor. Hasta este momento la propuesta puede ser anulada, aún estando editada.

Una vez en el centro contable las propuestas y el índice, se les dará entrada a través del proceso oportuno del Sistema.

Posteriormente se procederá, de acuerdo con la normativa reguladora de la función interventora, a realizar las comprobaciones oportunas.

En el caso que existiera algún motivo de reparo o rechazo, en el proceso de fiscalización/



contabilización del documento, será introducido al Sistema el correspondiente código de rechazo, así como una explicación sucinta de la devolución.

Si la fiscalización fuera de conformidad, se procederá a la contabilización/fiscalización.

Hasta este momento, el órgano gestor, desde el propio Sistema y por cualquier motivo, puede solicitar el rechazo automático de la propuesta, introduciendo la correspondiente orden, que impedirá la posible fiscalización/contabilización de conformidad, quedando por tanto rechazada.

Una vez contabilizado el documento, se procederá en el centro contable a la expedición física o edición del mismo, firmándose posteriormente por el interventor.

A continuación, se obtendrán los índices de devolución de documentos y propuestas, separándose éstos por órgano gestor y según que los documentos sean de conformidad o rechazados.

Una vez recibidos estos índices en el órgano gestor, y sólo entonces, las propuestas rechazadas restaurarán el saldo en la contabilidad previa, quedando por tanto anuladas.

5.2. ESPECIFICACIONES DEL CIRCUITO DE MODIFICACIONES DE CRÉDITO.

Se distinguen los siguientes circuitos:

5.2.1. CIRCUITO DE LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS COMPETENCIA DEL CONSEJO DE GOBIERNO O DEL CONSEJERO DE ECONOMÍA Y HACIENDA.

Se inicia el procedimiento con la captura de la propuesta de modificación en el Sistema, teniendo en cuenta que dicha propuesta, en el caso de transferencias, hará la función de retención del crédito en las aplicaciones de origen de dicha modificación.

Esta captura se realiza en el órgano gestor, excepto en el caso en que se haga a instancia de la Dirección General de Presupuestos o afecte a varias secciones presupuestarias, en cuyo caso se hará en dicha Dirección General.

La propuesta será firmada por el Secretario General Técnico u órgano similar de la Consejería u Organismo Autónomo o por el Director General de Presupuestos, según el caso.

Una vez capturada la propuesta, en el caso en que se origine en un órgano gestor, se incluirá en un índice y se remitirá a la Dirección General de Presupuestos, junto con los informes preceptivos establecidos.

Tras la aprobación de la modificación por el Consejo de Gobierno o por el Consejero de Economía y Hacienda, la Dirección General de Presupuestos remitirá, en el correspondiente índice, a la Intervención General, para su contabilización, propuesta de documento contable,

acompañada de copia del expediente. La segunda copia de la propuesta quedará archivada en dicha Dirección General.

La Central Contable, una vez contabilizado el documento, devolverá, en índice de remisión, la segunda copia del documento contable junto con la primera copia de la propuesta, a la Dirección General de Presupuestos.

La Central Contable archivará unidos el original de la propuesta y el documento contable. La primera copia del documento será remitido por la Intervención General al órgano de gestión presupuestaria.

5.2.2. CIRCUITO DE LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS COMPETENCIA DEL TITULAR DE LA CONSEJERÍA Y DEL ORGANISMO AUTÓNOMO.

El procedimiento se inicia con la captura, por el órgano de gestión presupuestaria correspondiente, de la propuesta de modificación en el Sistema, teniendo en cuenta que dicha propuesta, en el caso de transferencias de crédito, hará las funciones de retención del crédito en las aplicaciones de origen de dicha modificación. La propuesta irá firmada por el Secretario General Técnico o cargo similar de la Consejería u organismo autónomo. Posteriormente a la captura de la propuesta se solicitarán los informes preceptivos.

Una vez aprobada la modificación por el titular de la consejería u organismo autónomo, el órgano gestor procederá a remitir la propuesta de documento contable, junto con copia del expediente y en índice de remisión, al centro contable (Intervención Delegada de la consejería u organismo autónomo). Previamente, archivará la segunda copia de la propuesta.

El centro contable, una vez contabilizado el documento, enviará al órgano gestor, en índice de remisión, la segunda copia del documento contable junto con la primera copia de la propuesta.

El centro contable archivará unidos el original de la propuesta y el documento contable. La primera copia del documento la remitirá a la Dirección General de Presupuestos junto con copia del expediente.

El esquema del presente proceso se incluye en Anexo IV.

5.2.3. CIRCUITO DE LAS REDISTRIBUCIONES DE CRÉDITO (DOCUMENTOS TR).

Se distinguen dos tipos de tramitación.

- Modificaciones de proyectos de inversión, que no afecten al Estado de Gastos del Presupuesto, en cuyo caso se seguirá el mismo circuito documental expuesto en el apartado anterior.

- Redistribuciones de crédito entre provincias y centros de gasto, siempre que se produzcan dentro de una misma vinculación de créditos.

Igualmente, cuando a solicitud del propio órgano gestor, el control del crédito se realice a nivel de aplicación y no a nivel vinculante se podrán realizar redistribuciones dentro de una misma vinculación.

El circuito documental en estos casos será el siguiente:

El órgano gestor procederá a la captura de la aprobación, contabilización y edición del documento contable.

La firma del autorizado corresponderá al Secretario General Técnico u órgano similar.

5.3. ESPECIFICACIONES DEL CIRCUITO DE DOCUMENTOS DE GESTIÓN.

a) Documentos A, AD, ADO y sus barrados.

La propuesta del documento se remitirá al centro contable cumplimentada por el jefe de la unidad que lo expide (con categoría, al menos, de Jefe de Servicio, sin perjuicio de las sustituciones que procedan), en unión del expediente sometido a fiscalización. Previamente a su remisión, el órgano gestor archivará la segunda copia.

Contabilizado el documento en el centro contable, la intervención del mismo se plasmará necesaria y únicamente, mediante la firma del "Intervenido" del documento editado a tal efecto, en base a la propuesta.

Posteriormente, el expediente será devuelto al órgano gestor, en unión de la primera copia de la propuesta, y del original y primera copia del documento, quedando archivado en la Intervención, por tanto, el original de la propuesta y la segunda copia del documento.

Finalmente, el órgano competente para la aprobación del gasto adoptará el correspondiente acuerdo, que se plasmará, necesariamente, mediante la firma del "Autorizado" en el original del documento contable expedido en el centro contable.

Posteriormente, se remitirá el original de dicho documento al centro contable para su archivo, acompañando a la primera propuesta de documento de la fase siguiente del procedimiento de ejecución del gasto.

b) Documentos R, D, O y sus barrados.

La propuesta de documento se remitirá al centro contable cumplimentada por el jefe de la unidad que lo expide (con categoría, al menos, de Jefe de Servicio, sin perjuicio de las sustituciones que procedan).

Se remitirá, en unión del expediente sometido a fiscalización, archivando previamente el órgano gestor la segunda copia.

Contabilizado el documento en el centro contable, la intervención del mismo se plasmará necesaria y únicamente, mediante la firma del "Intervenido" del documento editado.

Posteriormente, el expediente será devuelto al órgano gestor, en unión de la primera copia de la propuesta, y de la primera y segunda copia del documento, quedando archivado en la Intervención, por tanto, el original de la propuesta y el original del documento.

c) Documentos ADOP, DOP, DOP, P y sus barrados.

La propuesta de documento se remitirá al centro contable cumplimentada por el órgano competente para proponer los pagos presupuestarios, de acuerdo con la normativa vigente, y acompañada, además por la documentación que deba justificarlo, por el acto o documento en el que conste la adquisición del compromiso en firme (resolución de adjudicación, de concesión de subvención, convenio o contrato firmado, etc...). Previamente a su remisión se archivará en el órgano gestor la segunda copia.

Contabilizado el documento en el centro contable, la intervención del mismo se plasmará necesaria y únicamente, mediante la firma del "Intervenido" del documento editado.

Posteriormente, el expediente será devuelto al órgano gestor, en unión de la segunda copia del documento.

El centro contable archivará unidos la primera copia de la propuesta y del documento.

Por último, el centro contable remitirá a la caja pagadora respectiva el original del documento unido al original de la propuesta. Esto no será necesario para los documentos de pago barrados.

6. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES.

6.1. MAQUETAS DE PROPUESTAS DE DOCUMENTOS.

Se denomina maqueta a una propuesta de documentos que no ha sido sometida a validación en ninguno de sus elementos.

El presente procedimiento tiene como finalidad la contabilización de propuestas de documentos contables de cualquier tipo que hubiesen sido generadas por sistemas informáticos del órgano gestor, externos al Sistema, a través de la validación de las correspondientes maquetas.

Esta posibilidad resulta de especial aplicación para sistemas de confección de nóminas, de gestión de subvenciones y de programación de obras.

A tal efecto, el Servicio de Informática de la Consejería de Economía y Hacienda dictará las instrucciones específicas para la compatibilidad de dichos sistemas de información, las cuales habrán de contener al menos:

- Especificaciones de los ficheros a transferir al Sistema.



- Método de transferencia de ficheros.

Para facilitar el proceso de contabilización existirá la función de traspaso masivo de maquetas a propuestas, previa validación en el Sistema por el órgano gestor.

En cualquier caso, independientemente de esta función, con el fin de constatar su validación, la expedición física de las propuestas de documentos habrá de realizarse necesariamente a través de los procesos descritos en este Sistema, no pudiendo hacerse por sistemas externos.

6.2. ÍNDICES DE REMISIÓN DE PROPUESTAS Y DOCUMENTOS.

El traslado de propuestas y documentos entre las distintas unidades administrativas implicadas habrá de realizarse a través de índices de remisión.

El índice constituye una relación de propuestas y/o documentos contables enviado desde la unidad que ha dado origen a los mismos hacia la unidad de destino.

Existen tres tipos de índices:

- Envío de propuestas de documentos contables desde el órgano gestor al centro contable. (Tipo 1).
- Envío de documentos contabilizados desde el centro contable al órgano gestor. (Tipo2).
- Envío de propuestas de documentos rechazadas (no fiscalizadas de conformidad) desde el centro contable al órgano gestor. (Tipo 3).

La salida y entrada de índices en los ámbitos correspondientes a cada órgano gestor y centro contable deberá introducirse necesariamente en el Sistema, recogiendo éste el Registro de Entrada y Salida de propuestas y documentos contables,

Los índices irán numerados para facilitar la introducción de datos al Sistema por bloques. En este sentido, la numeración vendrá constituida por:

- Tipo de índice (1 carácter numérico).
- Código de la unidad administrativa origen del índice.
- Numeración secuencial.

7. DISPOSICIONES PARA LA IMPLANTACIÓN GRADUAL DEL SISTEMA.

7.1. GRADUACIÓN DE LA IMPLANTACIÓN.

La implantación del Sistema, regulado en las presentes instrucciones, será de obligado

cumplimiento, a partir del 1 de enero de 1993, en lo relativo a la gestión contable del Presupuesto de 1993, y respecto de las siguientes unidades administrativas:

- Intervención General de la Junta de Andalucía.
- Dirección General de Presupuestos.

Igualmente será, a partir del 1 de marzo de 1993 de obligado cumplimiento en los órganos de consulta e información del Presupuesto de Gastos.

- Centros contables correspondientes a las Intervenciones Delegadas de Consejerías.
- Centros contables correspondientes a las Intervenciones Provinciales de la Consejería de Economía y Hacienda.

– Centros contables correspondientes a las Intervenciones Delegadas en los siguientes organismos autónomos:

- Instituto Andaluz de Estadística.
- Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Centro Andaluz de Arte Contemporáneo.
- Instituto Andaluz de la Mujer.
- Patronato de la Alhambra y el Generalife.

– Órganos de Gestión Presupuestaria de los servicios centrales de la Consejería de Economía y Hacienda.

A partir del 1 de marzo de 1993, será de obligado cumplimiento en las Intervenciones Centrales, Delegadas, Provinciales y unidades contables periféricas correspondientes a los siguientes organismos autónomos:

- Instituto Andaluz de Reforma Agraria.
- Instituto Andaluz de Servicios Sociales.
- Agencia del Medio Ambiente.
- Igualmente será, a partir del 1 de marzo de 1993 de obligado cumplimiento en los órganos gestores de las delegaciones provinciales de la Consejería de Economía y Hacienda.

Hasta tanto los órganos gestores dispongan de los instrumentos necesarios para el desarrollo de sus funciones en el propio Sistema (captura de propuestas, consultas, listados, etc...), éstas serán realizadas a través de los centros contables correspondientes. Los órganos gestores confeccionarán en esta fase, los modelos de propuestas de documentos de acuerdo con los diseños establecidos en el Anexo III. La Intervención General de la Junta de Andalucía, promoverá ante la Dirección General de Organización y Métodos de la Consejería de Gobernación, un plan de desarrollo e implantación del Sistema con el fin de que se logre la integración de la información y los circuitos administrativos.

En el Servicio Andaluz de Salud, hasta la implantación del presente Sistema, se seguirá



la Instrucción de Contabilidad Presupuestaria de Gastos de 10 de enero de 1991.

7.2. COORDINACIÓN Y APOYO.

Con el fin de facilitar la implantación del Sistema en las diferentes unidades administrativas, se crea en la Intervención Adjunta a la Intervención General y bajo la dirección del Jefe del Servicio de Contabilidad un grupo de trabajo destinado en exclusiva a la coordinación de dicha implantación, donde las diferentes unidades administrativas centralizarán sus consultas. Todo ello sin perjuicio de la coordinación y apoyo establecida en el apartado 1.2. de esta circular.

7.3. LIBRO, REGISTROS Y RENDICIÓN DE CUENTAS.

Hasta tanto se proceda a su desarrollo, para las funciones relativas a la formación de libros y registros y rendición de Cuentas se seguirán los procedimientos previstos en el Capítulo III del Título II, y Título III de la Instrucción de Contabilidad Presupuestaria de Gastos de la Junta de Andalucía, de 10 de enero de 1991, excepto en lo que se oponga a lo previsto en esta Circular.

EDUARDO LEÓN LÁZARO
INTERVENTOR GENERAL



ANEXO I

CÓDIGO PROVINCIA	DENOMINACIÓN PROVINCIA
00.....	SS.CC.
04.....	ALMERÍA
11.....	CÁDIZ
14.....	CÓRDOBA
18.....	GRANADA
21.....	HUELVA
23.....	JAÉN
29.....	MÁLAGA
41.....	SEVILLA
98.....	VARIAS PROVINCIAS
99.....	SIN PROVINCIALIZAR

ANEXO II

TIPO 1.- OBRAS.

SUBTIPOS:

- 1.- OBRAS POR CONCURSO.
- 2.- OBRAS POR SUBASTA.
- 3.- OBRAS POR CONTRATACIÓN DIRECTA.
- 4.- MODIFICADO.
- 5.- OBRAS COMPLEMENTARIAS MENOR 20%.
- 6.- REVISIÓN PRECIOS.
- 7.- LIQUIDACIÓN PROVISIONAL.
- 8.- LIQUIDACIÓN DEFINITIVA.
- 9.- INDEMNIZACIONES AL CONTRATISTA.
- 10.- REAJUSTE ANUALIDADES.
- 11.- SERVICIOS AFECTADOS.
- 12.- OBRAS DE EMERGENCIA.

TIPO 2.- SUMINISTROS.

SUBTIPOS:

- 1.- SUMINISTROS BIENES HOMOLOGADOS.
- 2.- SUMINISTROS POR CONCURSO.
- 3.- SUMINISTROS POR SUBASTA.
- 4.- SUMINISTRO POR CONTRATACIÓN DIRECTA.
- 5.- SUMINISTROS MENORES.
- 6.- MODIFICACIÓN DEL CONTRATO.
- 7.- REAJUSTE DE ANUALIDADES.

TIPO 3.- GESTIÓN SERVICIOS PÚBLICOS.

TIPO 4.- ASISTENCIA TÉCNICA.

SUBTIPOS:

- 1.- ASISTENCIA TÉCNICA POR CONCURSO.
- 2.- ASISTENCIA TÉCNICA POR CONTRATACIÓN DIRECTA.
- 3.- ASISTENCIA TÉCNICA MENORES.
- 4.- MODIFICACIÓN DEL CONTRATO.
- 5.- REAJUSTE ANUALIDADES.

TIPO 5.- TRABAJOS ESPECÍFICOS.

SUBTIPOS:

- 1.- TRABAJOS ESPECÍFICOS POR CONCURSO.
- 2.- TRABAJOS ESPECÍFICOS CONTRATACIÓN DIRECTA.
- 3.- MODIFICACIÓN DEL CONTRATO.
- 4.- REAJUSTE DE ANUALIDADES.

TIPO 6.- SUBVENCIONES.**SUBTIPOS:**

- 1.- SUBVENCIONES REGLADAS.
- 2.- SUBVENCIONES ESPECÍFICAS POR RAZÓN DEL OBJETO.
- 3.- SUBVENCIONES NOMINATIVAS.

TIPO 7.- NÓMINAS.**SUBTIPOS:**

- 1.- NÓMINA ORDINARIA.
- 2.- NÓMINA COMPLEMENTARIA. INCIDENCIAS.

TIPO 8.- EXPROPIACIONES.**SUBTIPOS:**

- 1.- EXPROPIACIONES.

TIPO 9.- CONVENIOS.**SUBTIPOS:**

- 1.- CONVENIOS COOPERACIÓN.
- 2.- CONVENIOS COLABORACIÓN.
- 3.- MODIFICACIÓN DEL CONVENIO.
- 4.- REAJUSTE DE ANUALIDADES.

TIPO 10.- ADQUISICIONES PATRIMONIALES.**SUBTIPOS:**

- 1.- ADQUISICIONES PATRIMONIALES POR CONCURSO.
- 2.- ADQUISICIONES PATRIMONIALES POR CONTRATACIÓN DIRECTA.

TIPO 11.- AMORTIZACIONES.**SUBTIPOS:**

- 1.- AMORTIZACIONES.

TIPO 12.- RETENCIONES DE CRÉDITO.**SUBTIPOS:**

- 1.- CONVALIDACIONES.
- 2.- ACUERDO NO DISPONIBILIDAD DEL CRÉDITO.

TIPO 13.- ENDEUDAMIENTO.**SUBTIPOS:**

- 1.- ENDEUDAMIENTO.

TIPO 14.- REPOSICIÓN DE ANTICIPO DE CAJA.**SUBTIPOS:**

- 1.- REPOSICIÓN DE ANTICIPO DE CAJA.

TIPO 15.- ANTICIPOS Y PRÉSTAMOS AL PERSONAL.**SUBTIPOS:**

- 1.- ANTICIPOS Y PRÉSTAMOS AL PERSONAL.

TIPO 16.- SENTENCIAS.**SUBTIPOS:**

- 1.- SENTENCIAS.

TIPO 17.- AYUDAS DE ACCIÓN SOCIAL. SUBVENCIONES.

SUBTIPOS:

1.- AYUDAS DE ACCIÓN SOCIAL. SUBVENCIONES.

TIPO 18.- CUOTAS PATRONALES SEGURIDAD SOCIAL Y MUTUALIDADES.

SUBTIPOS:

1.- CUOTAS PATRONALES SEGURIDAD SOCIAL Y MUTUALIDADES.

TIPO 19.- HONORARIOS PROFESIONALES.

SUBTIPOS:

1.- HONORARIOS PROFESIONALES.

TIPOS EXPEDIENTES MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

TIPO 50.- CRÉDITOS EXTRAORDINARIOS.

SUBTIPOS:

1.- CRÉDITOS EXTRAORDINARIOS.

TIPO 51.- SUPLEMENTO DE CRÉDITO.

SUBTIPOS:

1.- SUPLEMENTO DE CRÉDITO.

TIPO 52.- AMPLIACIÓN DE CRÉDITO.

SUBTIPOS:

1.- AMPLIACIÓN DE CRÉDITO.

TIPO 53.- APROBACIÓN DEL C. DE GOBIERNO.

SUBTIPOS:

1.- APROBACIÓN DEL C. DE GOBIERNO.

TIPO 54.- GENERACIÓN POR APORTACIONES.

SUBTIPOS:

2.- GENERACIÓN POR APORTACIONES.

TIPO 55.- GENERACIÓN POR REINTEGROS.

SUBTIPOS:

1.- GENERACIÓN POR RECURSOS.

TIPO 56.- GENERACIÓN POR RECURSOS.

SUBTIPOS:

1.- GENERACIÓN POR RECURSOS.

TIPO 59.- GENERACIÓN ENAJENACIÓN BIENES.

SUBTIPOS:

1.- GENERACIÓN ENAJENACIÓN BIENES.

TIPO 60.- GENERACIÓN PRESTACIÓN SERVICIO.

SUBTIPOS:

1.- GENERACIÓN PRESTACIÓN SERVICIO.



TIPO 61.- GENERACIÓN CRÉDITOS EXTERIOR.

SUBTIPOS:

1.- GENERACIÓN CRÉDITOS EXTERIOR.

TIPO 62.- GENERACIÓN SUBV. FINALISTAS.

SUBTIPOS:

1.- GENERACIÓN SUBV. FINALISTAS.

TIPO 63.- GENERACIÓN PRESTAC. PERSONAL.

SUBTIPOS:

1.- GENERACIÓN PRESTAC. PERSONAL.

TIPO 66.- GENERACIÓN LIQUID. P.I.E.

SUBTIPOS:

1.- GENERACIÓN LIQUID. P.I.E.

TIPO 67.- GENERACIÓN RESULTADO.

SUBTIPOS:

1.- GENERACIÓN RESULTADO.

TIPO 68.- GENERACIONES ANTICIPADAS.

SUBTIPOS:

1.- GENERACIONES ANTICIPADAS.

TIPO 70.-TRANSFERENCIAS TITULARES.

SUBTIPOS:

1.- TRANSFERENCIAS TITULARES.

TIPO 71.- TRANSFERENCIAS C. ECONOM. HACIEND.

SUBTIPOS:

1.- TRANSFERENCIAS C. ECONOM. HACIEND.

TIPO 72.- TRANSFERENCIAS CONSEJO GOBIERNO.

SUBTIPOS:

1.- TRANSFERENCIAS CONSEJO GOBIERNO.

TIPO 73.- TRANSF. C. EC. HAC. ENTRE SECCIONES.

SUBTIPOS:

1.- TRANSF. C. EC. HAC. ENTRE SECCIONES.

TIPO 74.- TRANS. C. GOBIER. ENTRE SECCIONES.

SUBTIPOS:

1.- TRANS. C. GOBIER. ENTRE SECCIONES.

TIPO 76.- INCORPORACIONES DE CRÉDITO.

SUBTIPOS:

1.- INCORPORACIONES DE CRÉDITO.

TIPO 77.- REDISTRIBUCIONES DE CRÉDITOS.

SUBTIPOS:

1.- REDISTRIBUCIONES DE CRÉDITOS.



ANEXO III

PROPUESTA RC

EJERCICIO: ____

AGRUPACIÓN:

DOCUMENTO: __/____

F: CONTABLE: ____

TIPO ANEXO: _

NÚM. EXPEDIENTE: ____/____

NÚM. ALTERNATIVO: ____

DENOMINACIÓN:

TIPO: __/

SUBTIPO __/

SECCIÓN

ÓRGANO GESTOR: ____/

IMPORTE:

DENOMINACIÓN ABREVIADA:

DENOMINACIÓN:

APLICACIÓN: __/__/__/__/____/____/____

CÓDIGO PROYECTO: ____/____

DATOS DE LÍNEA

REFER. INTERV.: __/____/____/____/____

PROPONENTE

FECHA

Firmado



PROPUESTA A

EJERCICIO: ____

AGRUPACIÓN:

DOCUMENTO: __/____

F. CONTABLE: _____

TIPO ANEXO: _

NÚM. EXPEDIENTE: ____/____

NÚM. ALTERNATIVO: _____

DENOMINACIÓN:

TIPO: __/

SUBTIPO __/

SECCIÓN

ÓRGANO GESTOR: ____/

IMPORTE:

DENOMINACIÓN ABREVIADA:

DENOMINACIÓN:

APLICACIÓN: __/ __/ __/ __/ __/ ____/ ____/ ____/

CÓDIGO PROYECTO: ____/____

DATOS DE LÍNEA

REFER. INTERV.: __/____/____/____/____

PROPONENTE

FECHA

Firmado

PROPUESTA D

EJERCICIO: ____

AGRUPACIÓN: ____

DOCUMENTO: __/____/____

F. CONTABLE: ____/____/____

TIPO ANEXO: _

NÚM. EXPEDIENTE: ____/____/____

NÚM. ALTERNATIVO: ____/____/____

DENOMINACIÓN:

TIPO: __/____

SUBTIPO __/____

SECCIÓN

ÓRGANO GESTOR: ____/____/____

IMPORTE:

DENOMINACIÓN ABREVIADA:

DENOMINACIÓN:

APLICACIÓN: __/__/__/__/__/____/____/____/____

CÓDIGO PROYECTO: ____/____/____

DATOS DE LÍNEA

REFER. INTERV.: __/____/____/____/____/____ A. GEOG. __

ACREEDOR: __/____/____

DOMICILIO:

POBLACIÓN:

PROVINCIA:

PROPONENTE

FECHA

Firmado



PROPUESTA AD

EJERCICIO: ____

AGRUPACIÓN:

DOCUMENTO: __/____

F. CONTABLE: _____

TIPO ANEXO: _

NÚM. EXPEDIENTE: ____/____

NÚM. ALTERNATIVO: _____

DENOMINACIÓN:

TIPO: __/

SUBTIPO __/

SECCIÓN

ÓRGANO GESTOR: ____/

IMPORTE:

DENOMINACIÓN ABREVIADA:

DENOMINACIÓN:

APLICACIÓN: __/__/____/____/____/____/____/____/____/____/____/____

CÓDIGO PROYECTO: ____/____

DATOS DE LÍNEA

REFER. INTERV.: __/____/____/____/____/____ A. GEOG. __

ACREEDOR: __/____

DOMICILIO:

POBLACIÓN:

PROVINCIA:

PROPONENTE

FECHA

Firmado

PROPUESTA O

EJERCICIO: ____

AGRUPACIÓN: ____

DOCUMENTO: __/____/____

F. CONTABLE: ____/____/____

TIPO ANEXO: _

NÚM. EXPEDIENTE: ____/____/____

NÚM. ALTERNATIVO: ____/____/____

DENOMINACIÓN:

TIPO: __/____

SUBTIPO __/____

SECCIÓN

ÓRGANO GESTOR: ____/____/____

IMPORTE:

DENOMINACIÓN ABREVIADA:

DENOMINACIÓN:

APLICACIÓN: __/__/__/__/__/____/____/____/____/____

CÓDIGO PROYECTO: ____/____/____

DATOS DE LÍNEA

REFER. INTERV.: __/____/____/____/____/____ A. GEOG. __

ACREEDOR: __/____/____

DOMICILIO:

POBLACIÓN:

PROVINCIA:

PROPONENTE

FECHA

Firmado



PROPUESTA ADOP

EJERCICIO: ____

AGRUPACIÓN: ____

DOCUMENTO: __/____

F. CONTABLE: _____

TIPO ANEXO: _

NÚM. EXPEDIENTE: ____/____

NÚM. ALTERNATIVO: _____

DENOMINACIÓN:

TIPO: __/

SUBTIPO __/

SECCIÓN

ÓRGANO GESTOR: ____/

IMPORTE BRUTO:

IMPORTE LÍQUIDO:

DESCUENTOS:

DENOMINACIÓN ABREVIADA:

DENOMINACIÓN:

APLICACIÓN: __/__/____/____/____/____/____/____/____/____/____/____

CÓDIGO PROYECTO: ____/____

DATOS DE LÍNEA

REFER. INTERV.: __/____/____/____/____/____/____/____/____/____/____

EJ. ANT. _

A. GEOG. __

ACREEDOR: __/____

DOMICILIO:

POBLACIÓN:

PROVINCIA:

S. LEGAL: __/____/____

DOMICILIO:

POBLACIÓN:

PROVINCIA:

BANCO / AGE: ____/____

CUENTA: _____

F. PAGO:

DESCUENTOS

TIPO

IMPORTE

TIPO

IMPORTE

--

--

--

--

--

--

--

--

DATOS DE JUSTIFICACIÓN

TIPO: _

DÍAS: ____

MESES: __

FECHA JUST.: _____

PROPONENTE

FECHA

Firmado



PROPUESTA OP

EJERCICIO: ____

AGRUPACIÓN: ____

DOCUMENTO: __/____

F. CONTABLE: ____

TIPO ANEXO: _

NÚM. EXPEDIENTE: ____/____

NÚM. ALTERNATIVO: ____

DENOMINACIÓN:

TIPO: __/

SUBTIPO __/

SECCIÓN

ÓRGANO GESTOR: ____/

IMPORTE BRUTO:

IMPORTE LÍQUIDO:

DESCUENTOS:

DENOMINACIÓN ABREVIADA:

DENOMINACIÓN:

APLICACIÓN: __/__/____/____/____/____/____/____/____/____/____

CÓDIGO PROYECTO: ____/____

DATOS DE LÍNEA

REFER. INTERV.: __/____/____/____/____/____

EJ. ANT. _

A. GEOG. __

ACREEDOR: __/____

DOMICILIO:

POBLACIÓN:

PROVINCIA:

S. LEGAL: __/____/____

DOMICILIO:

POBLACIÓN:

PROVINCIA:

BANCO / AGE: ____/____

CUENTA: ____

F. PAGO:

DESCUENTOS

TIPO

IMORTE

TIPO

IMPORTE

--

--

--

--

--

--

--

--

DATOS DE JUSTIFICACIÓN

TIPO: _

DÍAS: ____

MESES: __

FECHA JUST.: ____

PROPONENTE

FECHA

Firmado



PROPUESTA P

EJERCICIO: ____

AGRUPACIÓN: ____

DOCUMENTO: __/____

F. CONTABLE: _____

TIPO ANEXO: _

NÚM. EXPEDIENTE: ____/____

NÚM. ALTERNATIVO: _____

DENOMINACIÓN:

TIPO: __/

SUBTIPO __/

SECCIÓN

ÓRGANO GESTOR: ____/

IMPORTE BRUTO:

IMPORTE LÍQUIDO:

DESCUENTOS:

DENOMINACIÓN ABREVIADA:

DENOMINACIÓN:

APLICACIÓN: __/__/____/____/____/____/____/____/____/____/____/____/____

CÓDIGO PROYECTO: ____/____

DATOS DE LÍNEA

REFER. INTERV.: __/____/____/____/____/____/____/____/____/____/____/____

EJ. ANT. _

A. GEOG. __

ACREEDOR: __/____

DOMICILIO:

POBLACIÓN:

PROVINCIA:

S. LEGAL: __/____/____

DOMICILIO:

POBLACIÓN:

PROVINCIA:

BANCO / AGE: ____/____

CUENTA: _____

F. PAGO:

DESCUENTOS

TIPO

IMPORTE

TIPO

IMPORTE

--

--

--

--

--

--

--

--

DATOS DE JUSTIFICACIÓN

TIPO: _

DÍAS: ____

MESES: __

FECHA JUST.: _____

PROPONENTE

FECHA

Firmado

**ANEXO DE TERCEROS**

TIPO DOCUMENTO: ____

EJERCICIO: ____

AGRUPACIÓN: ____

DOCUMENTO: __/____

F. CONTABLE: ____

TIPO ANEXO: _

NÚM. EXPEDIENTE: ____/____

NÚM. ALTERNATIVO: ____

DENOMINACIÓN:

TIPO: __/

SUBTIPO __/

R.I: __/____/____/____/____/____

ACREEDOR: /____/____

DOMICILIO:

POBLACIÓN:

S. LEGAL: /____/____

DOMICILIO:

POBLACIÓN:

BANCO/AG: ____/____

F. PAGO: __

IMPORTE:

A.G.: __

PROVINCIA:

PROVINCIA:

CUENTA: ____

R.I: __/____/____/____/____/____

ACREEDOR: /____/____

DOMICILIO:

POBLACIÓN:

S. LEGAL: /____/____

DOMICILIO:

POBLACIÓN:

BANCO/AG: ____/____

F. PAGO: __

IMPORTE:

A.G.: __

PROVINCIA:

PROVINCIA:

CUENTA: ____

R.I: __/____/____/____/____/____

ACREEDOR: /____/____

DOMICILIO:

POBLACIÓN:

S. LEGAL: /____/____

DOMICILIO:

POBLACIÓN:

BANCO/AG: ____/____

F. PAGO: __

IMPORTE:

A.G.: __

PROVINCIA:

PROVINCIA:

CUENTA: ____

R.I: __/____/____/____/____/____

ACREEDOR: /____/____

DOMICILIO:

POBLACIÓN:

S. LEGAL: /____/____

DOMICILIO:

POBLACIÓN:

BANCO/AG: ____/____

F. PAGO: __

IMPORTE:

A.G.: __

PROVINCIA:

PROVINCIA:

CUENTA: ____

TOTAL O SUMA Y SIGUE

PROPONENTE

FECHA

Firmado



ANEXO DE APLICACIONES

TIPO DOCUMENTO: ____

EJERCICIO: ____

AGRUPACIÓN:

DOCUMENTO: __/____

F. CONTABLE: ____

TIPO ANEXO: _

NÚM. EXPEDIENTE: ____/____

NÚM. ALTERNATIVO: ____

DENOMINACIÓN:

TIPO: __/

SUBTIPO __/

R.I: __/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

APLICACIÓN: __/____/____/____/____/____/____/____/____/____

R.I: __/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

APLICACIÓN: __/____/____/____/____/____/____/____/____/____

R.I: __/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

APLICACIÓN: __/____/____/____/____/____/____/____/____/____

R.I: __/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

APLICACIÓN: __/____/____/____/____/____/____/____/____/____

R.I: __/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

APLICACIÓN: __/____/____/____/____/____/____/____/____/____

R.I: __/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

APLICACIÓN: __/____/____/____/____/____/____/____/____/____

R.I: __/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

APLICACIÓN: __/____/____/____/____/____/____/____/____/____

R.I: __/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

APLICACIÓN: __/____/____/____/____/____/____/____/____/____

R.I: __/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

APLICACIÓN: __/____/____/____/____/____/____/____/____/____

R.I: __/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

APLICACIÓN: __/____/____/____/____/____/____/____/____/____

R.I: __/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

APLICACIÓN: __/____/____/____/____/____/____/____/____/____

TOTAL O SUMA Y SIGUE

PROPONENTE

FECHA

Firmado



ANEXO DE LÍNEAS

TIPO DOCUMENTO: ____

EJERCICIO: ____

AGRUPACIÓN:

DOCUMENTO: __/____

F. CONTABLE: _____

TIPO ANEXO: _

NÚM. EXPEDIENTE: ____/____

NÚM. ALTERNATIVO: _____

DENOMINACIÓN:

TIPO: __/

SUBTIPO __/

R.I: __/____/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

R.I: __/____/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

R.I: __/____/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

R.I: __/____/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

R.I: __/____/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

R.I: __/____/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

R.I: __/____/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

R.I: __/____/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

R.I: __/____/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

R.I: __/____/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

R.I: __/____/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

R.I: __/____/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

R.I: __/____/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

R.I: __/____/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

R.I: __/____/____/____/____/____

IMPORTE:

A.G.: __

TOTAL O SUMA Y SIGUE

PROPONENTE

FECHA

Firmado



ANEXO DE DESCUENTOS

TIPO DOCUMENTO: ____

EJERCICIO: ____

AGRUPACIÓN:

DOCUMENTO: __/____

F. CONTABLE: ____

TIPO ANEXO: _

NÚM. EXPEDIENTE: ____/____

NÚM. ALTERNATIVO: ____

DENOMINACIÓN:

TIPO: __/

SUBTIPO __/

TIPO

IMPORTE

--

--

--

--

--

--

--

--

--

--

--

--

--

--

--

--

--

--

--

--

--

--

--

--

--

TOTAL

PROPONENTE

FECHA

Firmado



DOCUMENTO TR

EJERCICIO: _____

AGRUPACIÓN: _____

DOCUMENTO: __/____

F. CONTABLE: _____

NÚM. EXPEDIENTE: __/____

NÚM. ALTERNATIVO: _____

DENOMINACIÓN: _____

TIPO: __/____

SUBTIPO __/____

SECCIÓN : _____

ÓRGANO GESTOR : _____ / _____

IMPORTE: _____

DENOMINACIÓN ABREVIADA : _____

DENOMINACIÓN : _____

R.I. : /____/____/____/____/____ IMPORTE: _____

CONSOLIDABLE : _

APLICACIÓN : __/____/____/____/____/____/____/____/____/____/____/____

CÓD. PROYECTO : ____/____

ORIGEN/ DESTINO : _

R.I. : /____/____/____/____/____ IMPORTE: _____

CONSOLIDABLE : _

APLICACIÓN : __/____/____/____/____/____/____/____/____/____/____/____

CÓD. PROYECTO : ____/____

ORIGEN/ DESTINO : _

AUTORIZADO

FECHA

Firmado



ANEXO DE APLICACIONES

TIPO DOCUMENTO **TR**

EJERCICIO: _____

AGRUPACIÓN: _____

DOCUMENTO: __/____/____

F. CONTABLE: _____

NÚM. EXPEDIENTE: ____/____

NÚM. ALTERNATIVO: _____

DENOMINACIÓN: _____

TIPO: __/____/____

SUBTIPO __/____/____

R.I: __/____/____/____/____/____

IMPORTE: _____

ORIGEN / DESTINO: _ CONSOLIDABLE: _

APLICACIÓN: __/____/____/____/____/____/____/____/____/____/____/____

PROYECTO: _____

R.I: __/____/____/____/____/____

IMPORTE: _____

ORIGEN / DESTINO: _ CONSOLIDABLE: _

APLICACIÓN: __/____/____/____/____/____/____/____/____/____/____/____

PROYECTO: _____

R.I: __/____/____/____/____/____

IMPORTE: _____

ORIGEN / DESTINO: _ CONSOLIDABLE: _

APLICACIÓN: __/____/____/____/____/____/____/____/____/____/____/____

PROYECTO: _____

R.I: __/____/____/____/____/____

IMPORTE: _____

ORIGEN / DESTINO: _ CONSOLIDABLE: _

APLICACIÓN: __/____/____/____/____/____/____/____/____/____/____/____

PROYECTO: _____

R.I: __/____/____/____/____/____

IMPORTE: _____

ORIGEN / DESTINO: _ CONSOLIDABLE: _

APLICACIÓN: __/____/____/____/____/____/____/____/____/____/____/____

PROYECTO: _____

R.I: __/____/____/____/____/____

IMPORTE: _____

ORIGEN / DESTINO: _ CONSOLIDABLE: _

APLICACIÓN: __/____/____/____/____/____/____/____/____/____/____/____

PROYECTO: _____

R.I: __/____/____/____/____/____

IMPORTE: _____

ORIGEN / DESTINO: _ CONSOLIDABLE: _

APLICACIÓN: __/____/____/____/____/____/____/____/____/____/____/____

PROYECTO: _____

AUTORIZADO

FECHA

Firmado

CIRCULAR 2/1993, DE 28 DE ENERO POR LA QUE SE DICTAN INSTRUCCIONES PARA EL EJERCICIO DE LOS SISTEMAS DE CONTROL PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 85.3 DE LA LEY GENERAL DE LA HACIENDA PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA Y EN LA DISPOSICIÓN ADICIONAL SÉPTIMA DE LA LEY 4/1992, DE 30 DE DICIEMBRE, DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA 1993.

El artículo 85.3 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía establece la posibilidad de someter a control financiero permanente a determinados organismos o servicios en los que se considere adecuada dicha fórmula de control.

Por su parte, el apartado Uno de la Disposición Adicional Séptima de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1993 prevé la posibilidad de sustituir el control previo y someter a control posterior a determinados gastos, cuando lo demande la agilidad de los procedimientos y la eficacia en la gestión.

Los procedimientos de control previstos en las normas citadas suponen una modificación de las técnicas actualmente desarrolladas por la Intervención, en un doble aspecto:

– Por un lado, en cuanto a que el control de la legalidad de la actuación administrativa se realiza a posteriori, lo que implica un predominio de las evaluaciones globales, sobre los actuales métodos de control intensivo acto a acto.

– En segundo lugar, la actividad de control amplía extraordinariamente su ámbito, extendiéndose a la comprobación y evaluación de aspectos hasta ahora no examinados por los órganos de control, como son la eficacia y eficiencia en la gestión de los servicios públicos.

Las dos disposiciones citadas anteriormente atribuyen a la Intervención General la facultad de establecer las condiciones de ejercicio de las nuevas técnicas de control previstas en aquéllas, facultad que se ejerce mediante esta Circular con la finalidad, además, de fijar un marco de actuación uniforme para todas las unidades afectadas.

En su virtud, se dictan las siguientes

INSTRUCCIONES

PRIMERA: OBJETIVOS BÁSICOS.

En los servicios y organismos en los que, por Acuerdo del Consejo de Gobierno, se establezcan los sistemas de control previstos en el artículo 85.3 de la L.H.P.A. y en el



apartado Uno de la Disposición Adicional Séptima de la Ley 4/1992, se suprime la intervención previa, sustituyéndose por un control regular posterior, con un doble objetivo:

- Comprobación del cumplimiento de la legalidad y de las normas y directrices de aplicación.
- Examen y juicio crítico sobre la gestión de los gastos afectados o de los programas asignados al ente u organismo sujeto a control, con objeto de verificar si su ejecución se ha desarrollado en forma económica, eficaz y eficiente.

SEGUNDA: ÓRGANOS COMPETENTES

El control regulado en la presente Circular se realizará por las Intervenciones que actualmente ejercen el control previo.

Cuando el servicio u organismo gestione créditos centralizados y desconcentrados, la Intervención Delegada en la Consejería u Organismo y las Intervenciones Provinciales ejercerán el control en sus respectivos ámbitos, sin perjuicio de la coordinación de las actuaciones por la Intervención Delegada. Asimismo, las Intervenciones Delegadas y Provinciales dirigirán y coordinarán a las Intervenciones Adjuntas de ellas dependientes, a quienes se les encomiende el ejercicio de funciones reguladas en esta Circular.

TERCERA: SUPRESIÓN DEL CONTROL PREVIO

A partir de la fecha de la presente Circular, las Intervenciones afectadas dejarán de ejercer las funciones de control previo y, en concreto, las siguientes:

- 1.- Fiscalización previa de actos o expedientes de los que se deriven derechos y obligaciones.
- 2.- Intervención formal de las propuestas de pago.
- 3.- Intervención material del pago, en el caso de Organismos Autónomos cuyas cuentas de Tesorería se sometan a esta modalidad de control.
- 4.- Informes preceptivos sobre modificaciones presupuestarias.

En consecuencia, los Interventores cesarán en la firma del «intervenido» de toda clase de documentos contables, cheques, transferencias y demás documentos en los que se plasme el ejercicio de las funciones anteriores.

CUARTA: CONTABILIDAD.

La gestión de la contabilidad de los servicios y organismos a que se refiere la presente

Circular continuará siendo desarrollada por las Intervenciones, las cuáles realizarán todo tipo de asientos y anotaciones contables que les sean propuestos por los órganos gestores competentes. A tal efecto, la contabilización de cada una de las operaciones se acreditará mediante la firma del documento que la soporte por el Interventor o el Jefe de Contabilidad.

La contabilidad de los servicios y organismos a que se refiere la presente Circular continuará rigiéndose por las normas e instrucciones actualmente vigentes, con las especialidades que se contienen en estas Instrucciones. Por tanto, las Intervenciones seguirán rindiendo los estados y cuentas a que les obligan las disposiciones en vigor.

En materia de contabilidad presupuestaria de gastos no será necesaria la contabilización independiente de la fase de autorización de gastos, pudiendo acumularse la misma a la fase de disposición, en todos los casos.

Las Intervenciones seguirán rindiendo los estados contables de libramientos a justificar y de justificación diferida. A tal efecto, los órganos gestores remitirán a las Intervenciones información periódica, con carácter, al menos, mensual, sobre las justificaciones de los distintos libramientos, para su contabilización.

Asimismo, no será necesario acompañara los documentos contables remitidos a las Intervenciones la documentación justificativa de los mismos.

QUINTA: INFORMACIÓN PARA EL EJERCICIO DEL CONTROL.

Las Intervenciones requerirán información regular, periódica y permanente al servicio u organismo sobre ingresos y gastos, cobros y pagos, contratos y cualquier otro tipo de expedientes, así como sobre todos aquellos aspectos de la actividad económica-financiera del servicio u organismo que se estimen necesarios para el ejercicio de los controles regulados en la presente Circular.

Para ello se requerirá la remisión a la oficina de Intervención de los documentos originales objeto de examen, o su puesta a disposición en las dependencias del servicio u organismo.

SEXTA: CLASES DE INFORMES.

Las actuaciones de control a que se someterán los servicios y organismos a que se refiere la presente Circular se plasmarán en dos tipos de informes:

1.– Informe de cumplimiento: El control de cumplimiento de la legalidad tendrá una periodicidad semestral y se referirá a la actuación del servicio u organismo durante el semestre natural anterior, teniendo por objeto verificar el cumplimiento de la legalidad en los procedimientos de gestión, actos y operaciones de contenido económico.

2.– Informe de auditoría operativa: El control operativo o de gestión tendrá una

periodicidad anual y su finalidad será el examen y valoración de la gestión de los gastos o de los programas asignados al ente u organismo sujeto a control, con objeto de verificar si su ejecución se ha desarrollado en forma económica, eficaz y eficiente.

SÉPTIMA: PRINCIPIOS Y TÉCNICAS.

Los trabajos del control se desarrollarán de acuerdo con los principios y técnicas de auditoría, entre los que se destacan los siguientes:

1.1. Principios:

- Independencia, integridad y objetividad en la realización del trabajo.
- Mantenimiento de la confidencialidad de la información.
- Cuidadosa planificación del trabajo.
- Obtención de evidencia fidedigna y suficiente de las conclusiones.
- Archivo completo del trabajo efectuado.
- Especial atención a los indicios de fraude, abuso o actos ilegales.

1.2. Técnicas:

En el desarrollo de los trabajos de control operativo el Interventor realizará todo tipo de verificaciones, comprobaciones y revisiones para formarse una opinión sobre la gestión llevada a cabo en el servicio o ente controlado y, concretamente, las siguientes:

- Análisis de los estados contables.
- Revisión de todo tipo de documentación.
- Entrevistas con los máximos responsables del servicio u organismo y con el resto de los agentes del mismo.
- Observación.
- Encuestas mediante cuestionarios.
- etc.

OCTAVA: CONTROL DE CUMPLIMIENTO.

1.- Área de gastos de personal:

- ##### **1.1. Objeto de control:** Serán objeto de examen, como mínimo:

- Los devengos acreditados en nómina y las retenciones practicadas de una muestra representativa de perceptores durante todo el período semestral.
- La liquidación de las cotizaciones a la Seguridad Social y demás regímenes de previsión correspondientes a uno de los meses del semestre considerado.

1.2 Actuaciones de comprobación:

El examen tendrá, como objetivo general, comprobar que los gastos corresponden a prestaciones de servicios realizadas por personal del Organismo, derivadas de relaciones jurídicas válidamente constituidas y de actos administrativos legalmente adoptados, así como que las retribuciones y retenciones están correctamente liquidadas, de acuerdo con las disposiciones legales, contratos y convenios.

En este sentido, las comprobaciones a realizar serán las siguientes:

- Verificar que el importe de las retribuciones y demás datos que consten en el cuerpo de la nómina son correctos y están debidamente soportados en la documentación de los correspondientes expedientes de personal, con especial atención a las variaciones de los perceptores integrantes de la muestra, producidas en la nómina durante el período y a la concordancia entre el Resumen General por Aplicaciones Presupuestarias y los documentos contables correspondientes.
- Comprobar que las liquidaciones de cotizaciones a la Seguridad Social y demás regímenes de previsión están correctamente practicadas.
- Inspección física de una muestra de personas.

2.- Área de subvenciones:

2.1. Objeto de control:

El examen comprenderá una muestra representativa de las subvenciones concedidas en el período.

2.2. Actuaciones de comprobación:

Los controles a realizar tendrán, como objetivo general a satisfacer, la comprobación de que las subvenciones concedidas en el período lo son a beneficiarios que reúnen los requisitos previstos en la correspondiente convocatoria y demás normativa aplicable.

A tal efecto, se examinarán los expedientes administrativos de concesión de las subvenciones seleccionadas, prestando especial atención a los siguientes extremos:

- Verificación de que en el expediente constan los documentos de preceptiva aportación por los beneficiarios y los informes y demás trámites previstos en la normativa reguladora.



- Concesión de la subvención por el órgano competente.
- Acreditación del cumplimiento de las obligaciones tributarias y para con la Seguridad Social por parte de los beneficiarios, excepto en los casos de exención.
- Cuando la normativa reguladora prevea la acreditación por el beneficiario del cumplimiento de la finalidad para la que se concede la subvención, con anterioridad al pago de la misma, se comprobará la constancia de dicha circunstancia.
- Se comprobará, asimismo, la correcta contabilización de los actos en materia de subvenciones.

Las comprobaciones en materia de subvenciones derivadas de la presente Circular serán independientes de los controles que procedan en aplicación de la Circular 12/1991, de 5 de diciembre, de este Centro Directivo, por la que se dictan normas para proceder a la intervención documental y física de la aplicación de las subvenciones concedidas con cargo a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio de la necesaria coordinación de las actuaciones.

3.- Área de gastos derivados de contratos:

3.1. Objeto de control: Se deberán examinar:

- Los contratos cuyo importe sea superior al que determine el Interventor actuante.
- Las obligaciones reconocidas cuyo importe exceda del que determine el Interventor actuante.
- Aquellos tipos o clases de contratos y obligaciones en los que se hayan detectado incumplimientos o deficiencias de modo reiterado.
- El resto de contratos y compromisos se examinará por muestreo, salvo que, por el reducido número de los mismos, el Interventor estime conveniente revisar la totalidad.

3.2. Actuaciones de comprobación:

Los objetivos generales a satisfacer en este área serán comprobar que los regímenes de contratación empleados son los adecuados, que se cumplen los principios y trámites esenciales de la contratación y que las obligaciones reconocidas responden a bienes y servicios efectivamente realizados y recepcionados de acuerdo con las estipulaciones contractuales. A tal efecto, las comprobaciones a realizar serán, como mínimo, las siguientes:

- #### **3.2.1. En los compromisos de gastos: Se comprobará el cumplimiento de las normas vigentes, con especial consideración de los siguientes extremos:**
- Existencia de crédito adecuado y suficiente.

- Justificación de la necesidad del gasto.
- Existencia de los informes jurídicos y técnicos preceptivos.
- Aprobación del gasto por autoridad competente.
- Que no se fracciona el importe del gasto con el fin de eludir los requisitos de concurrencia.
- Que el procedimiento de adjudicación sea el adecuado y que se realiza de acuerdo con los principios de publicidad y concurrencia.
- Cumplimiento de los trámites legales para la adjudicación del contrato, en función del sistema elegido.
- La prestación de fianza y la acreditación de los requisitos de capacidad por parte del adjudicatario.
- La adjudicación del contrato por el órgano competente.
- La formalización del contrato en documento notarial o administrativo.
- La correcta contabilización de compromiso.

3.2.2. En las obligaciones: Se comprobará que el adjudicatario ha cumplido la prestación contratada, de acuerdo con las estipulaciones del contrato, con especial atención a los siguientes extremos:

- Existencia de factura que cumpla con los requisitos legales.
- Existencia de recepción o conformidad de la factura.
- Liquidación adecuada de los tributos a los que se encuentren gravadas las operaciones.

4.- Área de otros gastos presupuestarios:

4.1. Objeto de control:

Se deberá examinar una muestra de los compromisos y de las obligaciones contraídas en el período.

4.2. Actuaciones de comprobación:

Los objetivos generales a satisfacer en este área son la verificación del cumplimiento de los requisitos legales aplicables, en función de la distinta naturaleza de los gastos, así como la comprobación de que las obligaciones reconocidas se corresponden con los acuerdos, actos o resoluciones que, en su momento, autorizaron el compromiso.



Concretamente, el examen comprenderá el análisis de los actos, acuerdos o resoluciones de adquisición de compromisos de gasto y de contracción de obligaciones, con el fin de verificar el correcto cumplimiento de los trámites legalmente previstos para cada una de las operaciones, con especial consideración de los siguientes extremos:

- Existencia de crédito adecuado y suficiente.
- Justificación de la necesidad del gasto.
- Aprobación del gasto por la autoridad competente.
- Acreditación documental de la existencia de la obligación.
- Correcta contabilización de las operaciones.

5.- Área de ingresos:

51. Objeto de control:

Será objeto de comprobación una muestra de cada uno de los elementos de los diferentes tipos de derechos gestionados por el servicio u organismo. Así, a título ejemplificativo, deberán extraerse muestras de lo siguiente:

- Documentación acreditativa de la prestación de servicios, venta de bienes y demás operaciones que generen ingresos.
- Liquidaciones practicadas.
- Ingresos recaudados.
- Devoluciones, anulaciones y bajas.
- Certificaciones de descubierto expedidas.

5.2. Controles a realizar:

Las comprobaciones a realizar tendrán por objeto verificar que todas las operaciones generadoras de ingresos para el servicio u organismo son liquidadas o facturadas a los tipos, tarifas o precios establecidos, que se siguen los procedimientos conducentes al cobro, tanto en vía voluntaria como en vía ejecutiva, así como la adecuada contabilización de los distintos actos en materia de ingresos. En especial, se atenderá a los siguientes extremos:

- Existencia de facturas o liquidaciones de cada uno de los ingresos.
- Correcta liquidación de los diferentes derechos a las tarifas o precios aplicables.
- Liquidación del I.V.A. en los casos en que sea procedente.
- Notificación correctamente practicada y en los plazos legalmente previstos, en los casos en que sea preceptiva.

- Recaudación en cuentas autorizadas.
- Expedición de certificaciones de descubierto en los casos de impago en período voluntario o realización de las actuaciones precisas conducentes al cobro, cuando no sea legalmente posible aquel procedimiento.
- Justificación y autorización por el órgano competente de las devoluciones, anulaciones y bajas.
- Adecuada contabilización de las diferentes operaciones.

6.- Área de operaciones extrapresupuestarias:

6.1. Objeto de control:

Será objeto de comprobación una muestra de las operaciones realizadas en cada uno de los conceptos de cada una de las Agrupaciones. En los casos de Agrupaciones que cuenten con escaso número de movimientos, podrá examinarse la totalidad de aquéllos, si el Interventor actuante lo considera conveniente.

6.2. Controles a realizar:

En este área, los controles tendrán por objeto la comprobación de que los importes recogidos en cuentas extrapresupuestarias obedecen a operaciones de esta naturaleza y las mismas se efectúan al amparo de norma o autorización suficiente. Concretamente, el control prestará atención, al menos, a los siguientes extremos:

- Verificar que los ingresos y pagos seleccionados corresponden a operaciones debidamente autorizadas y realizadas en los plazos y forma previstos en las normas vigentes.
- Comprobar que los movimientos están soportados en documentación suficiente.
- Verificar que los saldos de las cuentas se cancelan en los plazos debidos.
- Análisis de la composición, antigüedad y naturaleza de los saldos de las cuentas deudoras y de la de Partidas Pendientes de Aplicación.

7.- Área de Tesorería:

7.1. Objeto de control:

Los controles en este área se realizarán sobre:

- La totalidad de las cuentas corrientes y cajas de que disponga el servicio u organismo.
- Una muestra de los movimientos de tesorería.



7.2. Controles a realizar:

Los controles a realizar en el área de Tesorería tenderán a verificar si el servicio u organismo realiza una adecuada gestión, de acuerdo con la normativa de aplicación, así como que los fondos se encuentran debidamente custodiados, prestando atención especial a los siguientes extremos:

- Existencia de autorización para la apertura de la totalidad de las cuentas.
- Existencia de una adecuada segregación de funciones entre los distintos órganos que intervienen en la gestión de tesorería.
- Que las operaciones realizadas en cada una de las cuentas corresponden a la naturaleza de las mismas (tesorería, habilitación de personal o gastos de funcionamiento).
- Comprobar que las existencias en caja no superan los límites legales a lo largo del ejercicio.
- Verificar que los pagos se realizan en base a órdenes de pago autorizadas por órgano competente, que responden a obligaciones debidamente acreditadas y están adecuadamente contabilizadas.
- Comprobar que los ingresos se corresponden con los soportes documentales de los mismos y que su contabilización e importe son correctos.
- Comprobar que los intereses generados por las cuentas se liquidan a los tipos establecidos, se abonan en los plazos fijados y se ingresan en la Tesorería General de la Junta de Andalucía.
- Verificar la existencia de los arqueos periódicos preceptivos y de las conciliaciones de los saldos de los registros del Organismo con los extractos bancarios.

Las comprobaciones del área de Tesorería que se realicen en cumplimiento de la presente Circular serán independientes de las que procedan al amparo de la Resolución de la Intervención General, de 3 de diciembre de 1990, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad Auxiliar y Control de las Habilitaciones o Pagadurías de la Junta de Andalucía, sin perjuicio de la necesaria coordinación de las actuaciones.

8.- Informes de cumplimiento:

Concluida la fase de verificación se redactará el informe de cumplimiento, cuya estructura será normalizada, de acuerdo con los siguientes apartados:

a) Índice o sumario: Agrupará por epígrafes y subepígrafes todos los correspondientes al informe.

b) Introducción: En ella se describirá sucintamente el servicio o ente controlado, así como las normas, planes y programas en virtud de los cuales se realizarán las auditorías.

c) Alcance: Se hará mención expresa de la extensión con que se han aplicado los procedimientos y pruebas de control.

d) Salvedades: Cuando en el desarrollo del trabajo surjan restricciones o limitaciones al alcance, o hechos que, por su importancia, afecten al contenido del Informe, se deberán incluir en el mismo las correspondientes salvedades.

e) Dictamen: Se plasmará la opinión en la que se evalúe el grado de cumplimiento por el ente o servicio de la legislación que le sea aplicable y de las demás normas y directrices, detallando separadamente las deficiencias detectadas, con expresión, en su caso, de las normas infringidas.

f) Recomendaciones: Son las propuestas o sugerencias que el Interventor formule para subsanar los errores e incumplimientos detectados.

g) Seguimiento de recomendaciones: Se analizará y valorará el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en informes de períodos anteriores.

NOVENA: CONTROL OPERATIVO.

La realización de los controles operativos o de gestión se efectuará de conformidad con las Normas de Auditoría del Sector Público y se referirá al conjunto de la actuación del servicio u organismo durante el período anual inmediato anterior.

Para el ejercicio del control operativo se tendrán en cuenta las siguientes normas:

1.- Concepto y ámbito:

El control operativo se extenderá al conjunto de actividades o funciones del servicio u organismo afectado, con el objeto de comprobar el grado de control interno, el nivel de organización existente, la adecuación de los procedimientos y sistemas utilizados, así como el grado de consecución de los objetivos y emitir una opinión fundada, así como proponer las medidas más convenientes que deberán implantarse para su mejora.

En consecuencia, el control operativo se centrará en el análisis de los siguientes aspectos del servicio u organismo:

1.1 Estructura organizativa:

Se analizará la adecuación del organigrama a los fines asignados ya las funciones del servicio u organismo, la concordancia entre organigrama «formal» y «real» y las relaciones funcionales entre las distintas unidades y dependencias de la estructura.

1.2. Plantilla:

Se analizarán los distintos aspectos cuantitativos y cualitativos de la plantilla, con el fin



de emitir un juicio sobre el dimensionamiento del personal del servicio u organismo, el grado de aprovechamiento de los recursos humanos y la relación existente entre la Relación de Puestos de Trabajo o plantilla orgánica, dotaciones presupuestarias y plazas vacantes.

1.3. Medios materiales:

Se examinarán las instalaciones y recursos materiales disponibles por el organismo o servicio, determinando si son o no adecuadas y suficientes, así como la eficiencia de su utilización.

1.4. Cumplimiento de objetivos:

Se analizará la eficacia, eficiencia y economía en el cumplimiento de los objetivos fijados por la propia entidad o servicio, así como los establecidos en la Ley de Presupuestos del año de que se trate y en el Plan Andaluz de Desarrollo Económico.

1.5. Indicadores de gestión:

Se analizarán los indicadores de que disponga el servicio u organismo o, en su defecto, los que se deduzcan de la actividad del control, con el fin de establecer comparaciones cronológicas y con los de otros servicios o entidades y evaluando, así, la gestión auditada.

1.6. Situación económico-financiera:

El análisis de este aspecto pretende evaluar la situación actual de las finanzas del servicio o ente controlado, a la vista de las tendencias históricas de las distintas variables económicas (gastos, ingresos, inversiones, etc.), realizando una estimación de la proyección futura.

1.7. Procedimientos:

En este área el control operativo se centrará en un estudio detallado de los principales circuitos administrativos existentes y el grado de mecanización alcanzado, con el fin de detectar las ineficacias que pudieran producirse y proponer medidas correctoras.

2.- Fases: El control operativo se realizará en las siguientes fases:

2.1. Planificación:

El Interventor actuante deberá elaborar un plan de control que se concretará en lo siguiente:

- Objetivo de la auditoría.
- Identificación de las áreas o secciones más significativas que se van a auditar.
- Técnicas a desarrollar.

2.2. Análisis.

En esta fase el Interventor realizará todas las labores de verificación y comprobación de las distintas actividades y funciones del ente o servicio, de acuerdo con los principios y técnicas enunciados en la Instrucción Séptima de esta Circular.

2.3. Informe:

Concluida la fase de verificación, se redactará el informe de control operativo, cuya estructura será normalizada, de acuerdo con los siguientes apartados:

a) Índice o sumario: Agrupa por epígrafes y subepígrafes todos los correspondientes al informe.

b) Introducción: En ella se describirá sucintamente el servicio o ente auditado y las normas, planes y programas en virtud de los cuales se realiza el control operativo.

c) Alcance y objetivos: Se enumerarán los objetivos perseguidos por el control, de acuerdo con los que se fijaron en el plan de control. Se señalarán, asimismo, las limitaciones que, en su caso, hayan afectado al alcance previsto.

d) Dictamen: Es la opinión profesional del Interventor y reflejará los resultados alcanzados y las conclusiones obtenidas.

e) Recomendaciones: Son las propuestas o sugerencias que el Interventor formula para subsanar los errores detectados, perfeccionar los procedimientos y mejorar la eficacia, eficiencia y economía.

f) Seguimiento de recomendaciones: Se analizará y valorará el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en informes de períodos anteriores.

DÉCIMA: TRÁMITE DE LOS INFORMES.

Los informes, tanto de cumplimiento como de control operativo, se tramitarán de acuerdo con las siguientes reglas:

1.- Se formulará informe con carácter provisional en el plazo de los dos meses siguientes al término del periodo considerado.

El informe provisional de cumplimiento se remitirá por el Interventor actuante al Presidente, Director u órgano superior de la entidad o servicio.

El informe provisional de control operativo se elevará a la Intervención General, quien dará traslado del mismo al Presidente, Director u órgano superior del ente o servicio.

2.- El servicio u organismo podrá formular alegaciones al informe provisional en el plazo de 15 días desde que le es remitido, de las que se dará traslado al Interventor actuante.



3.- Recibidas las alegaciones, el Interventor las analizará, introduciendo en el informe las modificaciones que, en su caso, procedan, de acuerdo con las alegaciones, formulando el informe definitivo.

4.- El informe definitivo se comunicará al órgano superior de la entidad o servicio y a la Intervención General, la cual dará traslado del mismo al Consejero del Departamento del que aquel dependa y al titular del Centro Directivo correspondiente.

UNDÉCIMA: PERMANENCIA DE FUNCIONES.

Las Intervenciones afectadas por la presente Circular continuarán ejerciendo las funciones no enumeradas en la Instrucción Tercera y, concretamente, las siguientes:

1.- Asistencia a Mesas de Contratación, Juntas de Compras y demás órganos colegiados de los que sean miembros.

2.- Actuaciones de comprobación de las inversiones mediante su asistencia a los actos de recepción.

3.- Actuaciones de comprobación de la aplicación de las subvenciones, en cumplimiento de lo dispuesto en la Circular 12/1991, de 5 de diciembre, de la Intervención General.

4.- Actuaciones de comprobación de cuentas, cajas y existencias, en aplicación de la Resolución de 3 de diciembre de 1990, de la Intervención General.

5.- Emisión de informes y dictámenes facultativos o requerimiento del órgano gestor competente.

CIRCULAR CONJUNTA, DE 30 DE NOVIEMBRE DE 1992, DE LA SECRETARÍA GENERAL PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS Y DE LA INTERVENCIÓN GENERAL, SOBRE ORDENACIÓN DE EFECTIVOS REALES INCLUIDOS EN LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

El Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1993, en los créditos relativos a personal funcionario y laboral, excluidos el personal docente y estatutario de la Seguridad Social, introduce una serie de elementos que configuran un horizonte de contención presupuestaria del gasto. Esta situación conlleva a que deban potenciarse los tradicionales métodos de control presupuestario y de la función pública, que se instrumenta necesariamente a través de la Plantilla Presupuestaria y de la Relación de Puestos de Trabajo.

En este sentido, se hace necesario desarrollar un proceso previo al inicio del Presupuesto de 1993, donde la situación actual de cobertura de la plantilla presupuestaria sea clarificada entre los diversos centros responsables de su gestión y control. Esta necesidad se configura como requisito previo e ineludible para la continuación de la gestión de dichos recursos humanos con vistas al ejercicio de 1993.

Se diseña así un proceso que, partiendo de la utilización de los datos incluidos en el Registro General de Personal de la Secretaría General para la Administración Pública, los someta a la validación y contraste con la situación real incluida en las nóminas, participando en ello la Intervención General de la Junta de Andalucía.

Este procedimiento constituye el requisito básico para la configuración del siguiente proceso que consistirá en el desarrollo de una metodología para la realización de las posibles modificaciones de la plantilla presupuestaria de la Junta de Andalucía, bajo la óptica de un estricto control de las plazas dotadas presupuestariamente, incluidas en la Relación de Puestos de Trabajo.

En base a lo anterior, se dictan las siguientes instrucciones:

1 .- Por la Secretaría General para la Administración Pública se remitirá, con fecha límite de 3 de diciembre, a las Secretarías Generales Técnicas. Secretarías Generales de Organismos Autónomos y demás responsables de las áreas de personal (en adelante S.G.T.), listado del Registro General de Personal en el que figuren los correspondientes efectivos reales. Los datos de dichos listados serán, como mínimo, los siguientes:

- Código del Puesto de Trabajo.
- Denominación e identificación del Puesto.
- Número del Registro de Personal del funcionario o laboral.



- Nombre y apellidos.
- Carácter de ocupación del puesto.

2.- Recibida dicha documentación, las Secretarías Generales Técnicas procederán al establecimiento de grupos de trabajo a nivel central y/o periférico, compuestos, al menos, por:

- Un representante del área de personal.
- Un representante de la gestión presupuestaria.
- Un representante de la Intervención General de la Junta de Andalucía.

Los mencionados grupos habrán de constituirse, atendiendo a la desconcentración o no de gastos en materia de personal, en Servicios Centrales, Delegaciones, Direcciones o Gerencias Provinciales. En este sentido, los representantes de la Intervención General serán de las Intervenciones Delegadas, en el caso de créditos concentrados, o de las Intervenciones Provinciales, en el caso de gestión desconcentrada.

3.- Dichos grupos de trabajo tendrán como objetivo contrastar los datos recibidos del Registro de Personal con los de las nóminas del mes de noviembre de 1992.

El resultado de dicha comprobación será el siguiente:

- Acta de conciliación levantada al efecto por los componentes del grupo de trabajo, de acuerdo con el modelo establecido en el Anexo I.
- Relación de diferencias, en su caso, entre los efectivos incluidos en el Registro de Personal y los que figuren en la nómina del mes de noviembre, de acuerdo con el Anexo II.

A tal efecto, se clasificarán dichas diferencias en los siguientes conceptos:

- Puestos de trabajo, ocupados según el Registro de Personal, que no figuren en la nómina.
- Efectivos incluidos en la nómina que no figuren en el listado facilitado por el Registro de Personal.
- Efectivos que ocupen puestos de trabajo diferentes en el listado del Registro de Personal y en la nómina.
- Puestos de trabajo ocupados incidentalmente por más de un efectivo.
- Otras posibles diferencias.

El ámbito de la presente verificación afectará a los siguientes colectivos:

- Personal funcionario e interino.
- Personal laboral fijo y temporal.

Los grupos de trabajo deberán tener ultimados sus resultados con fecha límite del 15 de diciembre.

Los responsables de las S.G.T., a la vista de los datos que consten en la documentación elaborada por los grupos de trabajo, procederán a tramitar a la Secretaría General para la Administración Pública dicha información, así como un estado consolidado de la misma, acompañada de la documentación justificativa necesaria para efectuar las inscripciones registrales que procedan.

La remisión de dicha información a la Secretaría General para la Administración Pública habrá de hacerse necesariamente antes del 20 de diciembre.

4.- La citada Secretaría, examinada la documentación anterior, procederá a resolver sobre las propuestas de modificaciones e inscripciones registrales recibidas.

5.- Una vez realizadas las actualizaciones correspondientes en el Registro de Personal, se obtendrá la relación de los puestos de trabajo efectivamente ocupados, que constituirá, a su vez, la Plantilla Presupuestaria provisional inicial de 1993, la cual se remitirá a la Dirección General de Presupuestos para su examen e informe.

Posteriormente, se dará expresamente la conformidad por una comisión constituida por Consejería y Organismo Autónomo y formada por:

- La Secretaría General para la Administración Pública.
- El responsable de la S.G.T. correspondiente.
- El Director General de Presupuestos.
- El Interventor General.

6.- A la vista de las relaciones de efectivos conformadas por la referida Comisión, la Dirección General de Presupuestos junto con la Secretaría General para la Administración Pública procederán a su valoración económica.

Finalmente, se efectuará por dichos órganos superiores la comparación entre la citada cuantificación y el Capítulo I del Presupuesto de Gastos de 1993, lo que permitirá obtener la plantilla presupuestaria definitiva inicial.

7.- Culminado el procedimiento previsto en las presentes instrucciones, se dictará Circular conjunta de la Secretaría General para la Administración Pública, la Intervención General y la Dirección General de Presupuestos, reguladora de la tramitación de incidencias posteriores, para la permanente actualización de la plantilla presupuestaria.



ANEXO I

De acuerdo con las instrucciones de la Circular conjunta, de 30 de noviembre de 1992, de la Secretaría General para la Administración Pública, la Dirección General de Presupuestos y la Intervención General, sobre Ordenación de efectivos reales incluidos en la relación de puestos de trabajo de la Junta de Andalucía, el grupo de trabajo constituido por los funcionarios abajo firmantes, ha procedido a la conciliación entre los listados recibidos del Registro General de la Función Pública y las nóminas del mes de noviembre.

El ámbito de la R.P.T. afectada es el siguiente:

Consejería: _____

Organismo Autónomo: _____

Provincia: _____

Centro de trabajo: _____

Como resultado de dicha conciliación se hace constar que las diferencias encontradas son las siguientes:

– Diferencias justificadas por alteraciones registrales debidamente inscritas, aún no incluidas en nómina (no detallar).

– Otras diferencias de acuerdo con la Relación que se acompaña, debidamente clasificadas (Anexo II).

En _____ a _____ de _____ de _____

Por el área de personal.

Fdo.:

Por la gestión presupuestaria.

Fdo.:

Por la Intervención.

Fdo.



ANEXO II

RELACIÓN DE DIFERENCIAS ENTRE LOS EFECTIVOS INCLUIDOS EN EL REGISTRO DE PERSONAL
Y LOS EFECTIVOS DE LA NÓMINA DEL MES DE NOVIEMBRE

TIPO DE DIFERENCIA

CÓDIGO PUESTO DE TRABAJO	DENOMINACIÓN DEL PUESTO DE TRABAJO	NÚMERO DE REGISTRO DE PERSONAL	NOMBRE Y APELLIDOS	DOCUMENTACIÓN QUE SE ACOMPAÑA

INFORMES, DICTÁMENES Y SENTENCIAS

I. CONTRATACIÓN

- I.1. **Informe de la C.C.C.A. de 27 de noviembre de 1992**, sobre observaciones al Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas: clasificación administrativa, modificación contractual, publicación en el B.O.E., contratación directa, revisión de precios, recepción definitiva, contratación menor, arbitraje.
- I.2. **Informe de la C.C.C.A., de 27 de noviembre de 1992**, sobre la capacidad para contratar con la Administración de las Asociaciones de interés general.

INFORME DE LA COMISIÓN CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE 27 DE NOVIEMBRE DE 1992

• CONTRATACIÓN. CONTRATOS EN GENERAL.

Observaciones al Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; clasificación administrativa, modificación contractual, publicación en el B.O.E., contratación directa, revisión de precios, recepción definitiva, contratación menor, arbitraje...

Sin perjuicio de dar por reproducidas todas y cada una de las observaciones recogidas en los dictámenes que ha emitido el Gabinete Jurídico de la Consejería de la Presidencia con fecha 17 de marzo y 8 de septiembre del corriente, esta Comisión Consultiva de Contratación Administrativa dicta el presente informe con la finalidad de recopilar las observaciones apuntadas por sus miembros durante las reuniones celebradas los días 29 de mayo, 5 de junio y 20 de julio de 1992 sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, versión de 27 de enero de 1992, algunas de ellas se encuentran incorporadas en el Proyecto aprobado por el Consejo de Ministros el 2 de octubre de 1992. En ocasiones reiteramos ciertas cuestiones de máximo interés que han sido recogidas anteriormente en los citados informes, e igualmente de algún modo se ha incorporado parcialmente los estudios elaborados por los representantes de la Consejería de Agricultura y Pesca y de la Intervención General en este órgano consultivo.

1.- Concepto de legislación básica.

La Comunidad Autónoma Andaluza de acuerdo con lo establecido en el Artº 15 de su Estatuto de Autonomía ha asumido competencias de desarrollo legislativo en materia de contratación administrativa. La Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas contradecía las consecuencias derivadas del concepto material de legislación básica según doctrina constitucional, al entender que todas las Comunidades Autónomas únicamente tienen capacidad de «...introducir en la regulación organizativa de la materia, las peculiaridades que las competencias de su propia autonomía les permite.» Según borrador de 27 de enero de 1.992. Desarrollo de la regulación organizativa que no contempla ninguna posibilidad de regulación sustancial de la contratación pública; consideración ésta que desvirtúa el concepto de desarrollo legislativo y el marco competencial asumido en los Estatutos de Autonomía de las cinco Comunidades Autónomas que tienen competencias de desarrollo normativo de la legislación básica y no sólo de pura organización.

El Proyecto definitivo al justificar la futura nueva Ley en ejercicio de la competencia exclusiva estatal constitucionalmente atribuida en el artículo 149.1.18º, ha paliado de alguna



forma estas contradicciones al recoger en su apartado 1º párrafo segundo: «..., pero reconociendo, al mismo tiempo, a las Comunidades Autónomas que puedan introducir en la regulación de la materia, las peculiaridades que las competencias de su propia autonomía les permite.»

Por otro lado, deberían ampliarse el conjunto de disposiciones no básicas recogidas en la Disposición Final Primera, aquilatando para ciertos preceptos la conceptualización de básicos en su totalidad en atención a que no «asegure, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales de todos los españoles» en el territorio nacional, quedando como tarea posterior la labor de desarrollo normativo de la Comunidad Autónoma sobre dicha materia, tanto a través de normas generales como con los Pliegos Generales de Contratación, estos últimos para lograr la deseable armonización de actuaciones administrativas.

2.- Clasificación administrativa: acreditación y supuesto de nulidad de pleno derecho.

Calificar como causa de nulidad de pleno derecho el supuesto de la adjudicación a un contratista con insuficiente solvencia o falta de adecuada clasificación administrativa es excesiva, pues, a nuestro entender no debe tener como efecto esta grave sanción, la cual se predica en Derecho Administrativo exclusivamente en cuestiones de orden público negocial y de personalidad.

Además, en el futuro texto legal se ha mantenido la posibilidad de que el empresario sin clasificación continúe en la ejecución del contrato por el tiempo indispensable y de que excepcionalmente el Consejo de Gobierno, previo informe de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa, exonere de este requisito, autorizando la contratación con personas que no están clasificadas, que por su conciliación con el interés público podría darse con posterioridad a una adjudicación en aparente nulidad de pleno derecho. Por tanto, encontramos serios inconvenientes en mantener entre los supuestos de nulidad de pleno derecho la adjudicación a empresas sin clasificación, cuando se posibilita la continuidad en la ejecución e incluso la exención de clasificación administrativa. (A.L.C.A.P. Artºs 18.11º y 19; P.L.C.A.P. Artºs 19.11º, 20 y 23).

Por las razones expuestas, no debería considerarse la falta de solvencia económica y financiera, ni de clasificación, como causas de nulidad de pleno derecho; por el contrario, proponemos considerarla como anulabilidad que hace posible la convalidación a posteriori. (A.L.C.A.P. Artºs 58.2º, 59, 60 y 61; P.L.C.A.P. Artºs 60.2º, 61, 62 y 63).

El Proyecto al adecuar el Derecho Interno a las directivas comunitarias sobre contratación pública eleva a rango legal los medios de acreditación de la solvencia de los contratistas, creando una situación desigual para las empresas nacionales respecto a las extranjeras de Estados Comunitarios en la contratación de obras, al establecer para las primeras un rígido sistema de clasificación que tiene como efecto diferencias en la documentación que avale la solvencia de las empresas. (A.L.C.A.P. Artº 22 párrafo 3º; P.L.C.A.P. Artº 23 párrafo 3º).

3.- Modificación contractual.

En lo que a la modificación del contrato como causa de resolución debería contemplarse

no sólo el caso de un incremento superior al 20 como criterio cuantitativo, sino introducir otras valoraciones de tipo cualitativo, ya que una modificación puede ser sustancial pero no significativa en el resultado final respecto al importe del contrato. Así mismo, un reformado sin variación económica, puede tener mas trascendencia que un reformado superior al 20%. (A.L.C.A.P. Artºs 95 y 96; P.L.C.A.P. Artºs 107.8 y 108 in fine).

Igualmente, debería contemplarse la aplicación del principio de equilibrio económico de las prestaciones en el caso de incremento sustancial de partidas o de simple incremento de las mismas, aunque ambas figuren en el proyecto, ya que, el precio de la oferta se realiza de forma global, previendo los oferentes que por la ejecución de determinadas partidas van a obtener unos beneficios que les compensen de la ejecución de partidas sin ninguno e incluso de carácter gravoso. Al haber licitado atendiendo al beneficio global del contrato, dicha previsión de beneficios podría ser alterada por modificaciones posteriores, quedando sin cobertura normativa la posibilidad de resolver el contrato a petición del contratista cuando la alteración del precio no supere en más o en menos el límite del 20%, si bien se trate de una modificación sustancial para la oferta económica. (A.L.C.A.P. Artºs 137 y 141.4º y 5º; P.L.C.A.P. Artºs 141 y 145.4º y 5º).

Estas variables cualitativas vienen recogidas para las obras en el apartado quinto del art. 145 del Proyecto de Ley, desarrolladas en el precepto siguiente bajo el concepto de alteración sustancial a través de una relación enunciativa: «...entre otras, la modificación de los fines y características básicas del proyecto inicial, así como la sustitución de unidades que afecten al 50 por ciento del importe del presupuesto». Esta causa de resolución se encuentra recogida en los mismos términos en el apartado tercero del artº 189 para los suministros, y para los contratos de consultoría y asistencia, de los de servicios y de los trabajos específicos y concretos no habituales en el artº 204.3.

Por otro lado, hubiese sido conveniente habilitar un procedimiento sencillo y contradictorio para introducir simples modificaciones con el límite del 10 por ciento de la obra y sin incidencia económica sustantiva, mediante el cual el arquitecto director ordene cambios durante la ejecución del proyecto con una simple comunicación previa. (A.L.C.A.P. Artº 137; P.L.C.A.P. Artº 141).

4.- Publicación en el Boletín Oficial del Estado.

En un principio mostramos nuestra disconformidad sobre el Anteproyecto de Ley de 27 de enero de 1.992 que consideraba básico el precepto que exigía, para todo tipo de contratos y cualquiera que fuese su procedimiento de adjudicación con exclusión de los procedimientos negociados sin publicidad, la publicación del anuncio de licitación en el BOE. Discrepancia basada tanto en el alargamiento y complejidad de la gestión de la contratación, principalmente cuando una misma licitación aparezca publicada en tres Boletines Oficiales que supone una excesiva publicidad, como por los gastos innecesarios que surgen, incrementados por publicarse en el B.O.E. por vía de urgencia para tener seguridad de la fecha exacta de la inserción, pues, a pesar de ser abonados por el contratista se repercuten siempre en el precio ofertado, e igualmente por implicar la atribución de competencias ejecutivas al Estado que no son necesarias para hacer efectivo el principio de igualdad y libre concurrencia.

Consecuentemente, en un principio a la vista del Anteproyecto de Ley de 27 de enero de



1992 proponíamos que se estableciese un sistema análogo al previsto para la publicación en el DOCE, en el que, de un lado, se dispusiese la necesidad de difundir a nivel estatal el anuncio en función de la cuantía del contrato y, de otra parte, se contemplase que los plazos de recepción de solicitudes se computen a partir del envío del anuncio y no desde su publicación. Se consideró que al trasponer las directivas comunitarias al Derecho interno, se había preceptuado la obligatoria publicación en el B.O.E. de las convocatorias de licitación con independencia de la cantidad presupuestada, sin tener en cuenta que por debajo del límite cuantitativo para publicar preceptivamente los anuncios en el D.O.C.E., el Estado Miembro es libre en sus decisiones normativas para dar la adecuada publicidad que haga efectiva los principios de transparencia y libre concurrencia en la contratación pública. (A.L.C.A.P. Artºs 73, 88 y 196).

En el Proyecto de Ley se ha recogido que la publicación en el Diario o Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma, cuando no sea preceptiva la publicación en el DOCE, podrá sustituir a la publicación en el BOE según el artº 75 y de conformidad con el artº 90 se establece la obligatoria publicación en el BOE de la adjudicación para todos los procedimientos de adjudicación respecto a los contratos de presupuesto mayor de 50 millones adjudicados mediante el procedimiento negociado. (P.L.C.A.P. Artºs 75 párrafo 1º y 90).

5.- Supuesto de contratación directa.

Se propone incluir junto a la imposibilidad, la conveniencia de no promover la concurrencia en la oferta por circunstancias técnicas o excepcionales, como un supuesto de contratación directa que habrá de ser autorizado mediante resolución fundamentada que dicte el órgano de contratación. Tal causa viene requerida por existir supuestos de hecho en que, existiendo más de una empresa capacitada, por circunstancias técnicas o excepcionales plenamente justificadas en el expediente, no conviene promover la concurrencia. Si tal autorización se hace mediante un acuerdo motivado, esta exención de la concurrencia entra dentro de la competencia y responsabilidad de los órganos de contratación, eliminando el presente Proyecto uno de los supuestos previstos en la legislación vigente para los contratos típicos: obras Artº 37.1 L.C.E, suministros Artº 87.1 L.C.R. y Artº 213.1 R.G.C.E. para el contrato de gestión de servicios públicos.

Además, entendemos que dicha excepción respetaría la normativa Comunitaria y en concreto la Directiva 71/305/C.E.E., al aplicarse con independencia de la nacionalidad de los contratistas, ya sean nacionales o comunitarios, por lo que al excluir el supuesto de la no conveniencia de promover la concurrencia haría inviable las posibilidades que ofrece el acervo comunitario, negando la operatividad necesaria para la satisfacción de los intereses públicos. (Artº A.L.C.A.P. Artºs 87, 151.1 y 197.1; P.L.C.A.P. Artº 89, 155.1 y 201.1).

En ambos textos no se recogen ni para los contratos de obras ni para los suministros estos dos supuestos que justifican el procedimiento negociado sin publicidad (A.L.C.A.P. Artº 132 y 175 y P.L.C.A.P. Artºs 136 y 179), a diferencia de los contratos de gestión de servicios y en los contratos de consultoría y asistencia, de los de servicios y de los trabajos específicos y concretos no habituales, que contemplan la imposibilidad excepcional de no ser posible promover la concurrencia en la oferta (P.L.C.A.P. Artºs 155 y 201).

6.- Revisi3n de precio.

El tratamiento dado al sistema de revisi3n de precios est3 sujeto a fuertes restricciones que impedir3n en la pr3ctica su aplicaci3n y, consecuentemente, supone un retroceso en el r3gimen jur3dico de los contratos administrativos, que puede ocasionar graves consecuencias en las ofertas que se presenten, ya que los contratistas tendr3n que valorar eventualidades que de otra forma estaban garantizadas, con el evidente perjuicio para el inter3s p3blico y calidad de las obras.

Consideramos que el Proyecto ignora la aplicaci3n del principio de equivalencia de las prestaciones, instrumentado a trav3s de la revisi3n de precios, por las limitaciones a las que esta sujeta su aplicaci3n al aumentar el requisito de la duraci3n prevista del contrato de 6 meses a 1 a3o, sin ser aplicable durante el primer a3o de la ejecuci3n, que sin duda producir3 ciertos efectos nocivos en el equilibrio de las prestaciones, y en la calidad de las obras, manteniendo sin revisar el 20 por ciento del importe de adjudicaci3n del contrato. (A.L.C.A.P. Artºs 97 y 98; P.L.C.A.P. Artºs 99 y 100).

7.- Recepci3n definitiva y responsabilidad decenal en el contrato de obras.

La eliminaci3n de la recepci3n definitiva en el Anteproyecto y Proyecto de Ley significa que la constataci3n de las deficiencias antes que expire el plazo de garant3a se efectuar3 unilateralmente por la propia Administraci3n, sin levantamiento de acta en la que participe el contratista.

Por nuestra parte apreciamos la imperiosa necesidad de mantener la recepci3n definitiva, pues su exigencia supone un recordatorio del plazo de garant3a, asegura un examen t3cnico de la estructura y funcionamiento de las obras o instalaciones contratadas, e incluso posibilita la soluci3n en el acta de los problemas que surjan con la aquiescencia del contratista.

Si no existiese acta de recepci3n definitiva las diferencias existentes entre los contratantes sobre la calidad estructural de lo ejecutado se trasladar3an a la instancia jurisdiccional, con los evidentes retrasos y consecuentes perjuicios que se producir3an. (A.L.C.A.P. Artºs 103; P. L.C.A.P. Artº 106).

En consecuencia, el Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones P3blicas pretende modificar el mecanismo de la responsabilidad del contratista, ya que 3sta no finaliza con la recepci3n definitiva, que no existe, sino de la expiraci3n autom3tica del plazo de garant3a a contar desde el acto de recepci3n o conformidad sin objeciones por parte de la Administraci3n. Esta omisi3n es perjudicial porque la recepci3n definitiva constituye un examen solemne y t3cnicamente especializado, que no puede ser sustituido por la observaci3n externa y aparente del usuario sin ser apreciable a los profanos las deficiencias estructurales durante el plazo de garant3a.

En este caso, la Comisi3n Consultiva recomienda que la Administraci3n potestativamente, antes que expire el plazo de garant3a fijado, levante un acta administrativa para constatar posibles defectos constructivos mediante un preciso reconocimiento que eviten no se subsanen las anomal3as que se manifieste.



En concreto, se manifiestan las siguientes observaciones:

- a) Debería mantenerse la recepción definitiva.
- b) Separar las causas de exigencia de la responsabilidad decenal para vicios en la construcción o quincenal cuando sea causada por falta del contratista en las condiciones del contrato. (P.L.C.A.P. Artº 144).
- c) Extender dicha responsabilidad a los facultativos que certifiquen la viabilidad de los terrenos, redacten los proyectos y los supervisen, y dirijan las obras.
- d) Ampliar el concepto de ruina, con los de ruina parcial, ruina funcional y amenaza y peligro de ruina.
- e) En cuanto al plazo de exigencia de la responsabilidad podría éste basarse en los estudios de amortización de los bienes inmuebles e instalaciones establecidos en otras disposiciones.
(A.L.C.A.P. Artº 140 ; P.L.C.A.P. Artº 144).

8.- Contratación menor.

Se han incluido dentro del concepto de contratos menores a los suministros y asistencias técnicas pero, sin embargo, el contrato de trabajo específico y concreto no habitual expresamente se ha excluido sin que podamos atisvar causa alguna que lo justifique. (A.L.C.A.P. Artº 194; P.L.C.A.P. Artº 198).

El Anteproyecto recogía los suministros menores con un límite cuantitativos de un millón de pesetas, elevándose a dos en el Proyecto de Ley (A.L.C.A.P. Artº 168; P.L.C.A.P. Artº 172).

Otro aspecto a destacar es que el Anteproyecto a la hora de definir las obras menores podría haber dado lugar a serias dudas interpretativas en cuanto a las consecuencias de esta conceptualización, por si afectase exclusivamente al contenido del proyecto o, más aún, a la documentación global del expediente. Conforme a esta segunda interpretación parecería que se asimilaban las obras a los suministros menores y a las asistencias técnicas menores, y según la Comisión Consultiva era esta postura la que parecía desprenderse del texto debatido porque al definir las clases de obras mencionaba en último lugar a las menores.

Sobre el Anteproyecto considerábamos que no debía perderse la oportunidad de clarificar de manera definitiva desde la norma legal si exclusivamente se sustituiría el proyecto por un presupuesto de las obras o, si por el contrario, en las obras menores la documentación del expediente administrativo consiste en una simple factura.

En el Proyecto de Ley la obra menor ya no aparece dentro del objeto que define el contrato de obras y, en su lugar, se regula en un artículo independiente como contrato menor, cuyo importe no ha de exceder de 7.500.000.- ptas. (A.L.C.A.P. Artº 112; P.L.C.A.P. Artº 116).

Por último, en la consideración estricta de obra menor, es decir reparaciones menores,

se constata que deberían contemplarse ciertos supuestos, exclusivamente los referidos a obras que no afecten a la estructura e instalaciones principales del edificio, para calificarlos mediante un concepto material de obra menor tal como recoge la legislación urbanística, y no exclusivamente cuantitativo, con la finalidad de no exigir el Proyecto Básico y de Ejecución cuando las características de las obras no lo requieren, siendo suficiente una medición y valoración de la obra a ejecutar junto con el resto de actuaciones administrativas del expediente de contratación

9.- El Arbitraje.

En su momento expusimos la necesidad de incluir en el Anteproyecto de Ley la institución del arbitraje para la resolución de las incidencias contractuales en general, pues únicamente se mencionaba esta figura respecto a la contratación en el extranjero, que igualmente incorpora el Proyecto mediante fórmulas sencillas de arbitraje para la resolución de las discrepancias que puedan surgir (A.L.C.A.P. Artº 109.8º tercer párrafo; P.L.C.A.P. Artº 112).

El establecimiento de esta alternativa al rígido sistema de recursos para la solución de las discrepancias que surjan durante la ejecución del contrato, es muy positivo ya que aceleraría su solución, fijando los hechos a través de comisiones de arbitraje y la decisión sobre el Derecho aplicable se atribuiría a los órganos revisores administrativos o judiciales.

En el Proyecto aprobado (artº 58) se ha recogido esta vía de resolución de conflictos mediante reenvío a los requisitos que se establezcan en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria o en las correspondientes normas de otras Administraciones Públicas. Igualmente, se recurre a una comisión de arbitraje en el artº 141 en su párrafo 2º para el supuesto de determinación de los precios correspondientes a nuevas unidades de obras o modificaciones sustanciales, existiendo disconformidad en su fijación entre el contratista y la Administración mediante un procedimiento sumario que se regularan reglamentariamente.

10.- Proyecto final de obra y obra completa.

Esta Comisión encuentra imprescindible el Proyecto Final de obra para recoger de alguna forma los efectos de las modificaciones puntuales acaecidas durante la ejecución y la falta de descripción suficientemente detallada de los planos referidos a las vías de conducción en los proyectos básicos y de ejecución. Así, en el contrato de dirección superior se recogería la obligación de redactar un Proyecto Final que recoja de forma gráfica y detallada estos aspectos, de alguna forma plasmados durante la ejecución en el Libro de Ordenes y Asistencias.

El primero de los supuestos de hecho que justifica redactar este Proyecto proviene de la compleja actividad que es construir, al comprender un vasto conjunto de unidades difíciles de prever y proyectar de antemano con total exactitud, que conlleva la necesidad ineludible de realizar pequeñas modificaciones del proyecto, generalmente no sustantivas, durante la ejecución de la obra. De ahí que suela ser buena práctica profesional llevar junto al libro de órdenes otro que recoja la historia de la realización de la obra.

Para reflejar todo ello estimamos que el Proyecto de Ley de Contratos de las Adminis-



traciones Publicas debería haber recogido este documento, como anexo al proyecto básico y de ejecución, en orden a facilitar el posterior mantenimiento y conservación de la edificación resultante, reafirmando el concepto de que los proyectos deberán referirse necesariamente a obras completas.

Es cuanto se ha de informar, en Sevilla a veintisiete de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

INFORME DE LA COMISIÓN CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE 27 DE NOVIEMBRE DE 1992

- CONTRATACIÓN
- CAPACIDAD.

Informe sobre la capacidad para contratar con la Administración de las Asociaciones de interés general.

I. ANTECEDENTES

1.- La Intervención General ha solicitado informe relativo a la capacidad para contratar de las asociaciones sin fin de lucro, en particular de la asociación “Cine Club Popular de Jerez”, mediante escrito de fecha 27 de agosto de 1992 que reproducimos literalmente a continuación:

“Se ha recibido de la Intervención Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda de Córdoba consulta sobre si la entidad “Cine Club Popular de Jerez”, está capacitada para contratar con la Junta de Andalucía teniendo en cuenta que es una asociación sin ánimo de lucro, sin obligaciones tributarias o de la seguridad social y cuyo objeto, según sus estatutos, es “promover el interés por el arte cinematográfico como medio de comunicación social procurando elevar y difundir la cultura cinematográfica entre sus asociados”.

La cuestión se ha suscitado con ocasión de la fiscalización de un expediente de contratación de asistencia técnica en la Filmoteca de Andalucía, en el que se propone la adjudicación a la indicada Entidad.

Dado el interés del tema y existiendo dudas sobre la posibilidad de que las asociaciones sin ánimo de lucro puedan concertar con la Junta de Andalucía cualquier tipo de contrato, pacto o condición, esta Intervención General formula consulta sobre el mencionado extremo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto 54/1987, de 25 de febrero, por el que se crea la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa.

Esta petición es instada por la Intervención Provincial de Córdoba que plantea la cuestión concretándola en un expediente de asistencia técnica, solicitud de informe sobre si es factible contratara una determinada asociación que por coadyuvar a clarificar el asunto se transcribe igualmente:

“Se ha recibido en esta Intervención Provincial a efectos de la fiscalización de la disposición del gasto, un expediente de Asistencia Técnica de la Filmoteca de Andalucía, por el que se propone la adjudicación al Cine Club Popular de Jerez.



Del examen del mismo, esta Intervención Provincial ha observado las siguientes circunstancias:

1º Que dicha entidad se constituye al amparo de la Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964.

2º Que en el Capítulo Primero de sus Estatutos, se define el objeto de la Asociación "...promover el interés por el arte cinematográfico como medio de comunicación social, procurando elevar y difundir la cultura cinematográfica entre sus asociados...".

3º Que del Código de Identificación Fiscal asignado por el Ministerio de Economía y Hacienda, dicha asociación está considerada como una entidad sin ánimo de lucro.

4º Que en relación con el punto 3º, dicha entidad no está obligada a darse de alta en la seguridad social, ni en el Impuesto de Actividades Económicas. No es sujeto pasivo del Impuesto sobre el Valor Añadido, no realiza ingresos por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas,...

En consecuencia con los antecedentes expuestos, esta Intervención Provincial solicita a V.I. asesoramiento sobre si dicha entidad está capacitada para contratar con la Junta de Andalucía."

2.- La Secretaría de la Comisión en orden a suplir la falta de antecedentes suficientes para dictaminar lo pertinente, requirió la remisión de los Estatutos de la Asociación y copia del expediente de contratación de asistencia técnica de la Filmoteca de Andalucía que origina la presente consulta, los cuales fueron remitidos el 28 de septiembre de 1992.

II. INFORME

El Derecho Civil exige como presupuesto necesario del contrato diferenciar las personalidades de las partes que concurren, siendo este presupuesto igualmente de aplicación a la contratación administrativa. Consecuentemente, en un contrato administrativo se encuentra, de un lado, la Administración que conforme al artículo 3.4. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común expresamente contempla que cada una de las Administraciones Públicas actúa con personalidad jurídica única para el cumplimiento de sus fines y, de otra parte, las personas físicas y jurídicas que tengan reconocida plena capacidad de obrar por el ordenamiento común que es el que determina quienes son los sujetos de derecho según el artº 9 de la Ley de Contratos del Estado.

Las asociaciones en general están reconocidas en el artº 22 del Texto Constitucional como plasmación del derecho fundamental de participación consistente en asociarse para la consecución de fines comunes, entidades que el artº 35 del Código Civil califica como de interés público reconocidas por Ley cuando una pluralidad de personas se unen con el objeto de alcanzar un fin distinto de la consecución de un beneficio distribuable entre los socios, ya que de lo contrario estas personas jurídicas estarían conceptuadas como de interés particular. El régimen jurídico general de las asociaciones estricto sensu está recogido en la

Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1.964 y el Decreto de 20 de mayo de 1965 complementario de la Ley, y para los cine clubs con las especialidades de su normativa sectorial de conformidad con las Ordenes de 25 de mayo de 1955 y de 30 de mayo de 1962.

La adquisición de personalidad de las asociaciones se produce a través de la inscripción registral, de conformidad con el precepto civil citado que establece como la personalidad empieza en el instante mismo que con arreglo a derecho hubiesen quedado válidamente constituidas, condicionando por tanto la adquisición de aptitud para ser sujeto de relaciones jurídicas a la inscripción en los registros oficiales habilitados al efecto.

En nuestro Derecho Positivo las personas Jurídicas gozan de la posibilidad general de ser titulares de relaciones jurídicas en general, salvo en las de substrato físico y su fin no es un límite a su capacidad. En cuanto a la capacidad civil de las asociaciones el artº 37 de este cuerpo normativo reconoce que se regulará por sus estatutos, como conjunto de reglas que disciplinan la organización y funcionamiento de la asociación, así como por los acuerdos válidamente adoptados por su asamblea general y órganos directivos dentro de la esfera de su competencia, inciso añadido por la Ley de Asociaciones y su Reglamento.

Consecuencia de la personalidad jurídica es la adquisición de capacidad de obrar de la asociación según el artº 38 del Código Civil, si bien nuestro Derecho Civil presume la capacidad de obrar de los sujetos de derecho, entre la que se encuentra la capacidad de obrar contractual. En general en nuestro Derecho Positivo las personas jurídicas gozan de una capacidad plena y general análoga a las de las personas individuales para realizar pactos como sujetos de derecho, salvo fuera de los límites que derivan de su consideración de entes ideales.

La normativa especial sobre asociaciones no establece una regulación general sobre capacidad, entidades que una vez que han adquirido personalidad jurídica tienen capacidad de obrar con una única limitación respecto a la aceptación de donaciones, por lo que se regirá por el referido artº 38 del Código Civil.

Es una realidad que las asociaciones se crean para cumplir unos fines determinados y lícitos, con independencia de que puedan interesar además de a sus miembros a la colectividad, y esta finalidad común según la doctrina excluye el reparto de beneficios entre los socios que desnaturalizaría el concepto de asociación de interés público, razón que hace inaplicable la normativa legal sobre asociaciones a las sociedades civiles y mercantiles. Sin embargo, como ha puesto de manifiesto la jurisprudencia no implica que estas personas jurídicas carezcan de capacidad cuando realizan actos fuera de su fin u objeto, para la cual el fin de las personas jurídicas para cuya consecución se unen no constituye por sí un límite de su capacidad que existe fuera incluso del círculo de su fin, es decir, las asociaciones son capaces aunque se extralimiten de su fin, sin perjuicio de las reacciones de la autoridad administrativa y de la responsabilidad de sus órganos (Sentencia de 5 de noviembre de 1959 del Tribunal Supremo).

El Derecho contractual administrativo que es exclusivamente el ámbito material de consulta de esta Comisión Consultiva, no modifica sustancialmente la capacidad jurídica civil de las personas privadas, pero añade ciertos requisitos específicos exigibles al contratista colaborador, cuales son las cualidades referidas a la solvencia económica, financiera y técnica para una mayor defensa del interés público implicado.



Examinada la documentación remitida tanto de la asociación como del expediente administrativo de contratación, se cumplen en el presente supuesto que la capacidad de esta asociación sin ánimo de lucro no puede quedar limitada a los fines que le otorgan personalidad jurídica explicitados en la cláusula primera de sus Estatutos y, por tanto, en principio podrá celebrar contratos privados y administrativos. Con el fin de valorar la capacidad de la asociación para ser contratista de la Administración considerando que su actividad es de interés general, es necesario examinar si su finalidad tiene relación directa con el objeto del contrato por si éste le amparase para ejecutarlo, conforme a la predicada obligatoriedad de los estatutos de las asociaciones para propios y extraños según la jurisprudencia.

Al movernos en el ámbito de la contratación pública hay que tener en cuenta que la Ley de Contratos del Estado en su parte general ha añadido una serie de especialidades, al establecer que podrán ser contratistas de la Administración las personas físicas o jurídicas, categoría esta última más amplia que la de asociaciones, siempre que no estén incursas en las prohibiciones, incompatibilidades e incapacidades para contratar, causas que son de aplicación literal e interpretación restrictiva.

Así mismo, habría que apuntar simplemente que efectivamente las asociaciones stricto sensu se encuentran para ciertos tributos exentas o en otros si cumplen ciertos requisitos se dan bonificaciones, claro está siempre que las asociaciones estén debidamente registradas. Pero a título de ejemplo en el Impuesto sobre Sociedades la exención no alcanza a los rendimientos que estas entidades obtengan por el ejercicio de explotación económica ni a los derivados de su patrimonio ni a los rendimientos sometidos a retención, luego el criterio de la exención no abarca al lucro objetivo en que se aplicará el impuesto. Para no quedar incurso en la prohibición comprendida en el apartado 8º del artículo 9 de la LCE habrán de considerarse cada una de las figuras impositivas para saber si en la realización de cada hecho imponible las asociaciones están o no obligadas a declarar y, en su caso, liquidar; afirmación ésta extrapolable al cumplimiento de las obligaciones -inscripción, alta y cotizaciones- con la Seguridad Social. Concluyendo, a efectos de la contratación administrativa cada asociación sin ánimo de lucro habrá de acreditar que se encuentra al corriente en ambas obligaciones para ser contratista de la Administración en virtud del artículo 23 ter. del Reglamento General de Contratación del Estado.

También es cierto que el Decreto 1005/1974, de 4 de abril, que regula los contratos de asistencia técnica que es el tipo contractual de la consulta, prevé que sean contratistas las empresas consultoras o de servicios, afirmación que habrá de interpretarse a la luz del Informe 20/88, de 17 de octubre de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, que admite la posibilidad de celebrar contratos de asistencia con entidades y empresas que, por no perseguir finalidad de lucro, no tienen acceso al Registro Mercantil.

De todo lo anteriormente expuesto resulta que, junto al requisito de que el objeto del contrato administrativo esté relacionado con la finalidad de la asociación pero que pueda ser distinto a la que justificó su creación y esté de acuerdo con sus Estatutos, habrá de tratarse de una actividad encuadrable siempre dentro del principio de que en su ejecución no posean ánimo de lucro ni busquen ventaja patrimonial alguna para no desvirtuar la esencia de la asociación como de interés público, porque estos entes colectivos exclusivamente tienen capacidad de derecho patrimonial destinada a la consecución del fin social por ser el substrato de la voluntad colectiva que justificó su constitución.

Por tanto, las asociaciones sin ánimo de lucro pueden ser contratistas de la Administración en la medida en que una vez adquirida personalidad jurídica esté permitido por sus Estatutos que es el que determina el alcance de su capacidad de obrar civil y, siempre que no se encuentren incurso en ninguna de las circunstancias del artículo 9 de la LCE, cumplan las condiciones de solvencia económica, financiera y técnica exigidas por el Derecho Administrativo como aptitud especial.

Pero esta genérica afirmación hay que matizarla en el sentido que sobre la base del principio de libre concurrencia la Administración debe garantizar la igualdad de acceso a la contratación pública, lo cual aconseja eliminar aquellas personas de las que cabe afirmar una actitud desleal ante los competidores cuando ésta corresponda a un mal uso de su personalidad encuadrable en la Ley 3/1991, de 20 de enero.

Así, las asociaciones en general licitan en mejores condiciones debido a las especialidades y beneficios fiscales, que se encuentran justificados porque la asociación va a repercutir el posible beneficio en favor del interés general común a sus miembros, pues, lo contrario supondría favorecer una ventaja competitiva adquirida mediante infracción de las leyes, siendo preciso evitar los daños a terceros, en el caso que examinamos fundamentalmente las empresas privadas.

Por otro lado, considerando que en la presente prestación existe un interés general de la Administración que es paralelo al logro de la finalidad de la asociación de interés general, la instrumentación de esta finalidad común tienen también cabida a través de un convenio de colaboración como acuerdo de voluntades que fomenta las actividades de interés público, en donde la libertad de pactos es más amplia y carece de intercambio patrimonial entre los que lo suscriben según determina el apartado 7º del artº 2 de la Ley de Contratos del Estado.

III. CONCLUSIÓN

A la vista de las anteriores consideraciones la Comisión dictamina sobre la capacidad para contratar con la Administración de las asociaciones sin ánimo de lucro en los siguientes términos:

Primero.- Informar favorablemente la posibilidad que la asociación de interés general “Cine Club Popular de Jerez” tenga capacidad para celebrar el contrato de asistencia técnica consistente en “Búsqueda y recepción de películas” con la Filmoteca de Andalucía, en atención a que la finalidad principal de la asociación conforme a sus Estatutos tiene relación directa con el objeto del contrato administrativo.

Segundo.- Es preciso establecer las necesarias cautelas ante un pronunciamiento genérico que si bien afirma la capacidad de las asociaciones de interés general para contratar con la Administración mientras su finalidad tenga relación directa con el objeto del contrato, por tratarse de personas jurídicas sin ánimo de lucro su contratación no suponga fomentar un acto de competencia desleal por infracción de las leyes y siempre que se cumplan las condiciones de solvencia económica, financiera y técnica exigidas en la legislación sobre contratación administrativa.

Es cuanto se ha de informar.



INFORMES, DICTÁMENES Y SENTENCIAS

II. CONTRATACIÓN: ASISTENCIA TÉCNICA

- II.1. **Contratos de limpieza de centros sanitarios.** Prohibición de la inclusión de cláusulas de revisión de precios en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA DE 20 DE OCTUBRE DE 1992

• CONTRATACIÓN: ASISTENCIA TÉCNICA

- Contratos de limpieza de centros.*
- Prohibición de la inclusión de cláusulas de revisión de precios en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.*
- Prórroga del contrato de asistencia técnica cuando la prestación es de tracto sucesivo.*
- Criterios para la actualización del precio de los contratos.*

En el ámbito del Organismo Autónomo Servicio Andaluz de Salud (S.A.S.) se han venido produciendo determinadas diferencias de interpretación de la normativa sobre contratación administrativa, entre la Intervención del Organismo y diversos órganos gestores, en relación con los contratos de asistencia técnica celebrados con empresas de servicios, para la limpieza de las distintas Instituciones Sanitarias.

Diversas circunstancias que más adelante se expondrán motivan la oportunidad del pronunciamiento de este Centro Directivo sobre el asunto, el cual resultará de los siguientes antecedentes y fundamentos:

ANTECEDENTES:

1.- Con fecha 3 de julio de corriente, la Intervención Central del S.A.S., en uso de las facultades que le confiere el artículo 75 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía (R.I.J.A.), dicta unas instrucciones a las Intervenciones Provinciales del organismo, sobre la actualización de precios en los contratos de asistencia técnica.

Tales instrucciones se fundan en la evidencia observada por la Intervención Central del S.A.S., en virtud de la cual, los contratos de los servicios de limpieza de los hospitales son reiteradamente prorrogados, incrementándose considerablemente sus precios respecto a los inicialmente pactados, lo cual constituiría, ajuicio de la citada Intervención Central, una vulneración de la prohibición expresa de la revisión de precios de estos contratos (artículo 6 del Decreto 1005/1974, de 4 de abril), y una no deseable situación de dominio de las empresas adjudicatarias.



Con tales fundamentos, a los que se añaden sendos dictámenes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (18/89, de 10 de octubre y 21/89, de 10 de octubre) y una Comunicación de este Centro Directivo, publicada en nuestro Boletín Informativo nº 12, la Intervención Central del S.A.S. instruye a las Intervenciones Provinciales en el sentido de que cualquiera que sea la duración del contrato, no ha lugar a revisión de precios, ni a ninguna otra fórmula que cumpla dicha función, admitiéndose, no obstante, la posibilidad de celebrar contratos de esta naturaleza por plazo superior a un año, en los que se fijen precios distintos para cada una de las anualidades, así como la variación en el precio motivada por modificaciones en el objeto de los contratos.

2.- Con fecha 28 de julio de 1992, la Gerencia Provincial del S.A.S. de Sevilla eleva a esta Intervención General escrito de discrepancia frente a las mencionadas instrucciones de la Intervención Central, invocando expresamente el artículo 13 del R.I.J.A.

Del citado escrito, en el que se mezclan consideraciones de diverso tenor, se destacan resumidamente los siguientes motivos de discrepancia:

a) La dudosa aplicabilidad a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social de la legislación de contratos del Estado.

b) La prohibición de fijar cláusulas de revisión de precios contenida en el artículo 6 del Decreto 1005/74 habría que entenderla referida a la aplicación de fórmulas polinómicas propias de los contratos de obras.

c) No debe confundirse la revisión del precio con su actualización, entendida ésta como la corrección del precio tras la prórroga del contrato, en los casos en que se acredite la concurrencia de circunstancias que hayan ocasionado un incremento de costes.

d) No se considera conveniente la técnica de la plurianualidad en estos contratos, pues no existen criterios seguros bajo los que sea posible establecer el precio de diversas anualidades futuras sobre bases firmes.

e) Finalmente, propugna la Gerencia Provincial el mantenimiento de la práctica, al parecer habitual, de descomponer el precio de estos contratos en los siguientes elementos:

A.- Coste salarial según conceptos retributivos recogidos en el Convenio Provincial.

B.- Cuotas de Seguridad Social.

C.- Gastos de material (6% de los costes de personal).

D.- Presupuesto de Ejecución Material=A+B+C.

E.- Gastos Generales= 13% s/D.

F.- Beneficio Industrial=6% s/D.

G.- I.V.A.=15% s/(D+E+F).

H.- Presupuesto o precio de contrata= D+E+F+G.

3.- Recibido el escrito anterior, esta Intervención General consideró que la discrepancia estaba incorrectamente planteada por la Gerencia Provincial, entre otras, por las siguientes razones:

a) Porque el disenso se formula frente a una instrucción que dicta la Intervención Central con alcance general, y no en relación con un concreto expediente.

b) Porque, de admitirse la posibilidad de discrepar formalmente de la instrucción, el disenso debe ser planteado por un órgano central del S.A.S., dado el alcance general de aquélla.

No obstante, al considerar este Centro Directivo que las cuestiones planteadas por la Gerencia Provincial tienen interés para el Organismo en su conjunto, se da traslado de todo ello a la Dirección Gerencia del S.A.S., solicitando su opinión sobre las siguientes cuestiones:

1ª. Sobre los motivos en los que se fundaría, en su caso, la discrepancia con las Instrucciones de la Intervención Central.

2ª. Sobre los criterios que procedería aplicar para actualizar el precio de los contratos que nos ocupan.

4.- Con fecha 14 de septiembre del corriente, la Dirección-Gerencia del S.A.S. remite escrito de contestación a la anterior solicitud, del que merecen resaltarse los siguientes puntos:

a) En primer lugar, la Dirección-Gerencia manifiesta que nada tiene que objetar a las instrucciones de la Intervención Central, sino a la interpretación que de las mismas se hace en su aplicación a nivel provincial. En este sentido, la Dirección Gerencia considera que las propias instrucciones de la Intervención Central prevén la posibilidad de alterar el precio de los contratos de asistencia concertados con carácter plurianual, mediante la utilización de indicadores económicos objetivos.

De otro lado, la Gerencia del S.A.S. entiende que vedar en estos momentos la posibilidad de actualizar el precio de los contratos de asistencia técnica, respecto de las prestaciones realizadas en períodos de prórroga, comporta diversos efectos negativos, como los siguientes:

- Queda en entredicho la eficacia vinculante para la Administración de su actuación reiterada en esta materia.
- Quiebra de la buena fe contractual respecto de vínculos contractuales en los que se ha aplicado la actualización de precios durante varios años.
- Se produce un desequilibrio económico en las prestaciones contractuales que ocasiona un evidente perjuicio a los contratistas.

b) En segundo lugar, la Dirección Gerencia considera que la contratación «ex novo» de los servicios de limpieza genera una serie de problemas que hacen aconsejable prever la



posibilidad de prórroga de estos contratos y la actualización del precio de los mismos, sin perjuicio de que se establezca un número máximo de prórrogas que evite situaciones de oligopolio y de que se utilice la fórmula del contrato plurianual.

c) Finalmente, y en lo que se refiere a los criterios que servirían de base, en su caso, para actualizar el precio de estos contratos, la Dirección-Gerencia manifiesta, simplemente, que deben ser objetivos y escapar a la libre determinación de una de las partes, sin detallar módulos o coeficientes concretos de actualización.

5.- Posteriormente, ha tenido entrada en esta Intervención General un informe elaborado por la Intervención Central del Servicio Andaluz de Salud, sobre los contratos de limpieza de los Hospitales del S.A.S., informe del que interesa destacar las siguientes conclusiones:

a) Heterogeneidad de los parámetros económicos utilizados para cuantificar el precio de los contratos. Se pone de manifiesto la existencia de dos criterios esenciales sobre el particular, cuales son el número de operarios y los metros cuadrados, detectándose diferencias de valor de estos últimos que oscilan, para 1991, entre 3.218 pts./m (H.G.B. de Motril) y 8.038 ptas./m (H.Carlos Haya).

b) Realización de prórrogas sucesivas y modificaciones del objeto de los contratos que llegan en ocasiones a más que duplicar su precio.

c) Ausencia de criterios homogéneos respecto de la vigencia temporal de los contratos y el momento de proceder a la actualización de precios.

d) Existencia de diversos incumplimientos y contradicciones de las cláusulas contractuales.

e) Inexistencia de criterios uniformes y rigurosos de actualización del precio, utilizándose frecuentemente el criterio del incremento de los costes salariales derivados de los convenios del sector, lo que ha ocasionado actualizaciones superiores al 25 % en algunos contratos en un solo año.

CONSIDERACIONES:

Primera.- Con carácter previo al análisis del fondo de la cuestión suscitada debe aclararse el carácter del pronunciamiento de este Centro Directivo que al final de este documento se formula.

En tal sentido, la presente resolución no se inserta, como ya se ha indicado, en un concreto expediente administrativo, por lo que no tendrá los efectos previstos en el artículo 84 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

A pesar de ello, se ha considerado oportuna la emisión del presente dictamen, habida cuenta de la existencia de evidentes pareceres no coincidentes entre la Intervención del S.A.S. y algunos órganos gestores y la necesidad de analizar en profundidad las diferentes posiciones que se sostienen sobre una cuestión de trascendencia, no sólo en relación con

los contratos de limpieza de centros sanitarios, sino, en general, con la totalidad de los contratos de asistencia técnica cuyo objeto consista en la prestación de servicios de tracto sucesivo.

Segunda.- Entre las diversas cuestiones de fondo que han quedado planteadas en la narración de antecedentes efectuada anteriormente, interesa dejar resuelta una de las objeciones formuladas por la Gerencia Provincial, en virtud de la cual resultaría dudosa la aplicación de la legislación de contratos del Estado a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, al no reproducirse en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado posteriores a la vigencia de la Ley General de Sanidad, el precepto que se contenía en las Leyes de ejercicios anteriores, que sometía a las referidas entidades a la legislación de contratos del Estado; y ello, en base a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la vigencia de las Leyes de Presupuestos.

Frente a dicha consideración, hay que afirmar, al margen de toda duda, la plena aplicabilidad de la legislación de contratos del Estado a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, estimando que las dudas formuladas por la Gerencia Provincial obedecen a un erróneo entendimiento de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la materia.

En efecto, la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, posterior, por cierto, a la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, dispone, en su artículo 10, que «El régimen de contratación de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social se ajustará a lo dispuesto en el Texto Articulado de la Ley de Bases de Contratos del Estado, de 8 de abril de 1965, modificado por la Ley 5/1973, de 17 de marzo, y por el Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo, y Reglamento General de Contratación del Estado, de 25 de noviembre de 1975, modificado por Real Decreto 2528/1986, de 28 de noviembre, y normas complementarias de las mismas», señalando a continuación el precepto diversas especialidades orgánicas que para nada inciden en el supuesto actualmente debatido.

Ciertamente, el artículo transcrito no ha vuelto a aparecer en posteriores Leyes de Presupuestos, pero de ello no cabe concluir que el mismo haya perdido vigencia, pues, como dice el Preámbulo de la citada Ley 33/87, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, «todos los artículos de la Ley en los que no se incluya, por razón de su naturaleza, una mención expresa acerca del carácter anual de su vigencia están dotados de vigencia indefinida».

A mayor abundamiento, ha de tenerse en cuenta que el Servicio Andaluz de Salud tiene el carácter de organismo autónomo de carácter administrativo, dependiente de la Administración de la Junta de Andalucía y, de acuerdo con la Disposición Adicional Primera de la Ley 8/1986, de 6 de mayo, del Servicio Andaluz de Salud, el citado organismo se rige por las disposiciones de general aplicación a los organismos autónomos, entre las que se encuentra la legislación de contratos del Estado (Disposición Final Primera de la Ley de Contratos del Estado, artículo 1 del Decreto 1005/74, etc.),

Con ello queda despejada la duda suscitada por el órgano discrepante y claramente delimitado el marco jurídico en el que ha de desenvolverse la resolución de la cuestión que estamos analizando.



Tercera.- Entrando ya de lleno en el fondo de la materia objeto de debate, la cuestión capital reside en dilucidar si es posible actualizar el precio de un contrato de asistencia técnica, cuyo objeto sea la prestación de servicios de tracto de sucesivo, cuando se prorroga su duración a periodos posteriores al inicialmente pactado.

La cuestión ha sido tradicionalmente resuelta a través de una interpretación, que cuenta con avales de peso, de los términos del artículo 6 del Decreto 1005/74, a tenor del cual «Queda prohibida la inclusión de cláusulas de revisión de precios en los contratos de asistencia».

Así, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en la Recomendación 2/1981, de 2 de julio, señalaba que la prohibición de inclusión de cláusulas de revisión de precios alcanza no sólo a las cláusulas así denominadas, sino también, cualquiera que sea su denominación, a las que establezcan -en caso de prórroga o tal vez sin ni siquiera esta previsión- la readaptación automática de precios, criterio que ha sido reiteradamente expuesto por dicho órgano; así, por ejemplo, en los ya citados informes 18/89 y 21/89, ambos de 10 de octubre de 1989.

La Junta Consultiva basa este criterio uniformemente formulado, además de en la ya citada dicción expresa del artículo 6 del Decreto 1005/74, en la consideración de que una interpretación contraria supondría burlar las normas excepcionales que, en cuanto a duración y precio de los contratos, se establecen en los artículos 5 y 6 del citado Decreto.

A pesar de la claridad y aparente contundencia del criterio de la Junta Consultiva, la cuestión que estamos examinando puede y debe ser objeto de respuestas más matizadas, que tengan en cuenta, además de los criterios interpretativos empleados por la Junta, otros métodos de aplicación de las normas y contemplen la solución del asunto desde la realidad administrativa sobre la que incide.

Así, en una primera aproximación, y ciñéndonos a la propia dicción textual del precepto sobre el que pivota el aspecto clave de la cuestión, hemos de advertir que lo que en él se dice es lo siguiente:

a) En primer lugar, que queda prohibida la inclusión de cláusulas de revisión de precios en los contratos de asistencia. El precepto emplea el término «inclusión», y no otro que hubiera resultado más congruente con el resultado pretendido por la Junta Consultiva, como por ejemplo, utilización, o bien, una expresión más concluyente, como habría sido, «queda prohibida la modificación del precio de los contratos de asistencia», u otra similar.

Por tanto, desde la perspectiva de la mera literalidad, la dicción del precepto permitiría entender que lo que en él se prohíbe es, meramente, la inclusión en los pliegos de cláusulas administrativas de los contratos de asistencia de cláusulas de revisión de precios.

b) En segundo lugar, hay que resaltar que el artículo prohíbe las cláusulas de revisión de precios, por lo que es necesario delimitar con precisión el supuesto de hecho previsto en la norma, lo que tiene especial trascendencia en este caso, para excluir su aplicación a realidades de diferente naturaleza, como veremos posteriormente.

En este sentido, en nuestro derecho administrativo, la revisión de precios es una

institución que cuenta con unos perfiles suficientemente delimitados y que hace referencia a una técnica en virtud de la cual se permite ajustar el precio de determinados contratos (señaladamente los de obras) durante el plazo de ejecución, a través de una cláusula prevista en los pliegos en la que se contiene la fórmula de revisión.

Por ello, cuando el Decreto 1005/74 emplea el término «revisión de precios», hay que entender que se está refiriendo a dicha realidad y no a otras figuras o técnicas más o menos conexas.

Por todo lo anterior, si tenemos en cuenta el carácter prohibitivo y, por tanto, excepcional del precepto que estamos analizando, resulta obligado efectuar una interpretación estricta del mismo que no se extienda sobre realidades no expresamente previstas o contempladas en su texto.

Examinada la perspectiva literal del artículo 6 del Decreto 1005/74, vamos a situar ahora el enfoque interpretativo en otro lugar, de entre los previstos en el artículo 3.1 del Código Civil. En este sentido, no es posible negar el carácter globalmente restrictivo que posee el citado Decreto respecto de los contratos de asistencia técnica, no sólo en lo que se refiere a su precio, si no en lo atinente a su duración, la cual, como regla general, no será superior a un año, como señala el artículo 5.

No obstante, este enfoque restrictivo ha sido ampliamente superado por la aplicación práctica de la figura, especialmente en los contratos para la prestación de servicios. Por ello, si las normas han de ser interpretadas atendiendo, entre otros criterios, a la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, al examinar la cuestión que nos ocupa debe tenerse en cuenta el hecho de que en estos momentos, bastante lejanos ya de aquellos en los que se promulgó la norma, los contratos de asistencia para la prestación de servicios son comúnmente prorrogados, entre otras razones, por que la fórmula del encargo de determinados servicios a empresas privadas ha dejado de ser excepcional y, en algunos casos, resulta antieconómico y perturbador promover anualmente procesos de licitación.

Desde la realidad administrativa nos encontramos, por tanto, con contratos de asistencia técnica para la prestación de servicios de diversa naturaleza (limpieza de instalaciones, mantenimiento de maquinaria, seguridad, etc.), generalmente concertados por el plazo de un año y que, por diversas razones, son habitualmente prorrogados. Desde esta perspectiva, la prórroga de un contrato de asistencia, como cualquier otra modificación contractual con repercusión económica, ha de llevar aparejada una modificación del precio.

En este sentido, la cuestión no reside ya en si es posible modificar el precio de un contrato de asistencia técnica, sino en cuál sea el nuevo precio resultante de un contrato prorrogado.

Vistas así las cosas, la posibilidad de adecuar el precio del contrato en su nuevo periodo de vigencia deriva de un principio general del derecho contractual que exige el mantenimiento de la equivalencia de las prestaciones, principio del que, por lo demás, encontramos diversas manifestaciones en la propia legislación de contratos del Estado. Así, en el artículo 12 de la Ley de Contratos del Estado se señala, por un lado, que el precio del contrato «se abonará al empresario en función de la importancia real de la prestación efectuada» y, por otro, que «En todo caso, los órganos de contratación cuidarán de que el precio de los contratos sea adecuado al mercado.»



En lo que se refiere a la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la materia, encontramos diversas sentencias relativas precisamente al asunto que estamos examinando. Así, las sentencias de 20 de abril de 1985 y 21 de mayo de 1987 (ambas de la sala 4ª), referidas a contratos de limpieza de centros sanitarios, las cuales, más que pronunciarse sobre la procedencia de la revisión de precios de estos contratos –que se da por supuesta– entran a debatir el «cuantum» de la misma, sobre el que existen criterios divergentes entre las partes contratantes.

Más significativa que las citadas –dictadas al amparo de normas anteriores a la aplicabilidad a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social de la legislación de contratos del Estado– resulta la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, de 23 de mayo de 1989, que afronta un supuesto de revisión de precios de un contrato de asistencia técnica regido por el Decreto 1005/74. En esta Sentencia, en uno de los fundamentos de la Sentencia apelada que acepta el Tribunal Supremo, se ofrece la siguiente interpretación del artículo 6 del citado Decreto: «El citado artículo 6º del Decreto 1005/1974 prohíbe la inclusión de las cláusulas de revisión de precios; pero el artículo 5º a la par que fija en un año el plazo máximo de vigencia de los contratos de asistencia, autoriza la prórroga de éstos e incluso su modificación (...). Consecuentemente, bien por resultar lógico entender que la expresada prohibición se refiere al plazo contractual y no a las sucesivas prórrogas autorizadas, bien porque cabe estimar que en el caso enjuiciado se trata de actualizaciones modificativas del contrato; o bien, por último y en todo caso porque habría de hacerse debida aplicación del principio prohibitivo del enriquecimiento injusto puesto que, en definitiva, aunque hubiera sido vulnerada la prohibición aludida, la causa sería directamente imputable a la Administración que, por ello, no podría enriquecerse indebidamente en perjuicio de la otra parte contratante, la conclusión que se impone es la de que la Administración debe abonar a la demandante la asistencia que demandó de ella y que le ha sido realmente prestada de conformidad...»

En otro orden de consideraciones y aunque éstas tengan un carácter de «*lege ferenda*», es oportuno resaltar que en el Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas recientemente aprobado por el Consejo de Ministros y remitido a las Cortes, se da un nuevo tratamiento a los aspectos que nos ocupan sobre los contratos de asistencia técnica (ahora desglosados en las figuras de los contratos de consultoría y asistencia y contratos de servicios), eliminándose, por ejemplo, la prohibición de la revisión de precios (artículo 99 del Proyecto).

Cuarta.-Admitida, por tanto, la posibilidad de realizar actualizaciones modificativas de los contratos de asistencia técnica de servicios de tracto sucesivo, es el momento de examinar cuáles son los criterios que deben aplicarse para llevarlas a cabo.

Sobre este particular, la Gerencia Provincial del S.A.S. de Sevilla, en el escrito citado anteriormente, expone la práctica, al parecer seguida en el Organismo, consistente en aplicar un doble criterio de actualización: sobre el coste salarial se aplicaría el porcentaje de incremento del correspondiente convenio colectivo, y sobre el coste de materiales se aplicaría el porcentaje de incremento del Índice de Precios al Consumo.

Por su parte, como ya quedó señalado más arriba, el Director Gerente del S.A.S., sin pronunciarse sobre criterios concretos de actualización, como le había solicitado esta Intervención General, señala dos requisitos que deben reunir los mencionados criterios: que sean objetivos y escapen a la libre determinación de una de las partes.

Por lo demás, no existen, ni en la jurisprudencia ni, lógicamente, en la legislación positiva, pronunciamientos expresos sobre la cuestión.

De otro lado, debe tenerse en cuenta que esta ausencia de criterios claros y uniformemente aplicados sobre la actualización de los contratos de asistencia ha dado lugar a consecuencias altamente negativas y perjudiciales para la Administración, como se pone de manifiesto en el Informe de la Intervención Central del S.A.S., de 10 de septiembre del corriente, sobre los contratos de limpieza de los centros sanitarios, en el que se reflejan incrementos, en algunos casos desorbitados, de determinados contratos, y una ausencia total de uniformidad en esta materia.

Por ello, se considera imprescindible que desde los órganos correspondientes se impartan las oportunas instrucciones a los distintos centros gestores, en las que se establezcan los criterios de actualización de aplicación uniforme.

En este sentido, esta Intervención General considera que la aplicación del porcentaje de incremento de los convenios colectivos a la porción del precio del contrato relativo a los costes de personal resulta un criterio inadecuado, por no respetar el principio de que el criterio de actualización sea ajeno a la libre determinación de una de las partes.

De otro lado, no debe olvidarse que en esta materia es de aplicación el principio enunciado en el artículo 46 de la Ley de Contratos del Estado, a cuyo tenor, «La ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista», precepto que, si bien relativo al contrato de obras, hay que entender aplicable al conjunto de la contratación administrativa.

Por todo ello, los índices o módulos de actualización deben tener un carácter riguroso y nos atreveríamos a señalar que restrictivo, pues, por un lado, la Administración contratante debe sostener un interés en la reducción o limitación de costes de sus contratistas o proveedores y, por otro, no debe permitir que el gasto público derivado de sus relaciones con terceros sufra incrementos superiores al que genera la prestación de los servicios por la propia Administración.

En este sentido, ajuicio de esta Intervención General, los criterios de actualización de precios de los contratos que nos ocupan serían los siguientes:

a) Sobre los costes de personal: El porcentaje de crecimiento de las retribuciones del personal al servicio de la Comunidad Autónoma fijado en la correspondiente Ley del Presupuesto.

b) Sobre los costes de material: El incremento del índice de Precios al Consumo.

De conformidad con todo lo expuesto se formulan las siguientes:

CONCLUSIONES:

1. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos de asistencia técnica no podrán contener cláusulas de revisión de precios, por oponerse a ello los claros términos del artículo 6 del Decreto 1005/74 regulador de estos contratos.



2. Cuando la Administración acuerde con el adjudicatario de un contrato de asistencia técnica, cuyo objeto sea la prestación de servicios de tracto sucesivo, la prórroga del mismo, deberá contemplar las circunstancias económicas que hayan podido incidir en una modificación de los costes de la prestación, con el objetivo de mantener inalterado el equilibrio de las prestaciones.

3. Se considera conveniente que por parte de los órganos competentes del S.A.S. se dicten instrucciones a sus órganos gestores para la aplicación de criterios homogéneos de actualización del precio de los contratos de limpieza de centros sanitarios y cualesquiera otros en los que concurran circunstancias similares.

4. Los criterios de actualización del precio de estos contratos han de tener un marcado carácter objetivo, escapara la libre determinación de una de las partes y poseer unavocación de reducción de costes de la prestación. En este sentido y ante la ausencia de criterios legales o jurisprudenciales sobre la materia, se sugiere el empleo de los índices que se exponen en la anterior Consideración Cuarta.

INFORMES, DICTÁMENES Y SENTENCIAS

III. CONTRATACIÓN: OBRAS

- III.1. **Revisión de precios.** Discrepancia sobre el carácter preceptivo del informe de la Oficina de Supervisión de proyectos en los expedientes de revisión de precio.
- III.2. Diversas cuestiones planteadas respecto a la toma razón de los endosos en las certificaciones de obras.
- III.3. **Informe del Gabinete de la Consejería de la Presidencia de 12 de noviembre de 1992** sobre las actuaciones procedentes en relación con los embargos judiciales y administrativos.
- III.4. **Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª de 13 de febrero de 1992.** Revisión de precios. Es procedente cuando el retraso en la ejecución de la obra no ha sido debido a causa imputable al contratista.
- III.5. **Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª de 18 de febrero de 1992.** Responsabilidad de la Administración por demora en la devolución de la fianza constituida por el contratista en la recepción definitiva imputable a la Administración.

Cuantificación de los daños y perjuicios.

La indemnización debe comprender también el importe del Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas.

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA DE 10 DE NOVIEMBRE DE 1992

- CONTRATACIÓN DE OBRAS.
- REVISIÓN DE PRECIOS.

Discrepancia sobre el carácter preceptivo del informe de la oficina de Supervisión de Proyectos en los expedientes de revisión de precios.

Se ha recibido en esta Intervención General escrito del Presidente del Instituto Andaluz de Reforma Agraria nº 27544, de 23 de octubre, por el que se plantea discrepancia frente a la nota de reparos emitida por la Intervención Delegada en ese Organismo, al expediente de revisión de precios nº PC/88.064.

De la documentación que se aporta se deducen los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 13 de octubre del presente año, el Interventor Delegado en el I.A.R.A. fiscalizó de disconformidad el expediente que a continuación se detalla:

- Número de expediente: PC/88.064.
- Objeto: Revisión de precios.
- Importe: 41.472.914.
- Documento contable: AD.
- Aplicación presupuestaria: 2.23.01.617.00.61A.7.1360.00.

El motivo del reparo se fundamenta en que no se incorpora al expediente el informe de la Oficina Supervisora de Proyectos, exigido en base al informe emitido por esta Intervención General, de fecha 13 de febrero de 1991.

SEGUNDO.- Al no estar conforme el Presidente del Organismo Autónomo con la nota de reparos formulada, plantea discrepancia, al amparo del artículo 84 de la Ley General de la Hacienda Pública, en base a las alegaciones que a continuación se reproducen:

- “1.- El reparo se basa, aparte de un error aritmético fácilmente subsanable, en la falta de informe de la Oficina Supervisora, considerado preceptivo en los expedientes de



revisión de precios según dictamen de esa Intervención General de fecha 13-2-91, invocado por la propia nota de reparos.

Dicho dictamen cita, a su vez, en apoyo de esta opinión el artículo 76.a) del Reglamento General de Contratación del Estado que establece como misión propia de las oficinas supervisoras el examen de las modificaciones de los proyectos. Ahora bien, la cuestión no es que las modificaciones de los proyectos (y por tanto de los contratos) deban ser examinadas por las oficinas de supervisión, lo que no ofrece duda alguna, sino si la revisión de precios constituye modificación del contrato, pues en caso de que esta cuestión reciba una respuesta negativa, es evidente que el informe requerido no sería “preceptivo”, tal como exige que lo sea el artículo 7.1.e) para fundamentar el reparo. El citado informe añade que “expedientes de revisión de precios suponen una modificación de contrato en cuanto alteran su presupuesto”.

Entendemos que esta afirmación confunde el presupuesto, que no es un “elemento del contrato”, con el precio, que sí lo es. Sólo se modifica el contrato cuando se modifican los elementos que lo integran (artículo 48 de la Ley de Contratos del Estado). El presupuesto es el soporte financiero del contrato, tiene un carácter previo e interno de la Administración, pero no es elemento del mismo, pues no se extiende a él el consentimiento de ambos contratantes, que es lo propio de los contratos bilaterales.

- 2.- Consecuentemente con el principio anterior, de carácter general, el artículo 151-2 del Reglamento General de Contratación dispone que “tampoco tendrá carácter de modificación (del contrato) la alteración del precio por aplicación de cláusulas de revisión”.
- 3.- Aunque el precepto antes transcrito, por su claridad, apenas deja margen a la interpretación, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa tuvo ocasión de pronunciarse sobre el punto que nos ocupa en su informe 135/82, de 18 de noviembre de 1983, precisamente ante la “posibilidad de que la Intervención solicite informe sobre estos temas (la revisión de precios, entre otros) a la Oficina de Supervisión de proyectos”. Señala la Junta Consultiva, haciendo referencia al artículo 76 del Reglamento, que dichas Oficinas “no tienen como misión propia reglamentariamente encomendada el informar sobre revisiones de precios por tratarse de cuestiones más propias de la ejecución de un contrato que de su preparación previa”.
- 4.- Por último, el dictamen de la Intervención General que sirve de apoyo a la nota de reparos, cita el artículo 77 del Reglamento General de Contratación para argumentar que el informe fiscal requiere un previo informe técnico, sin el cual aquél “no podrá emitirse”. Sin embargo, el artículo 77 no tiene este alcance en el caso que nos ocupa. Dice este precepto que no se procederá a la fiscalización previa de los gastos que tengan por base proyectos de obras “cuando en la Orden de aprobación de los mismos no figure el informe (de la Oficina de Supervisión)”. Esta norma se refiere a los supuestos recogidos en el artículo anterior, al que hace expresa remisión, es decir: anteproyectos, proyectos y proyectos modificados de obras. Precisamente el proyecto de obras al que se refiere la revisión de precios fue aprobado en su día por

resolución de esta Presidencia de 5 de agosto de 1988 con el informe de la Oficina de Supervisión del que a su vez tuvo conocimiento la Intervención al emitir el informe fiscal. Es decir, se ha dado cumplimiento también el artículo 77 del Reglamento General de Contratación con el alcance que expresamente tiene”.

A la vista de los antecedentes expuestos, esta Intervención General estima oportuno efectuar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- El artículo 76 del Reglamento General de Contratación establece en su apartado b): “Las Oficinas Supervisoras tendrán como misión vigilar el cumplimiento de las normas reguladoras de la materia haciendo cumplir especialmente las prevenciones contenidas en el presente Reglamento, las instrucciones técnicas que rijan para las distintas ramas y, en general, cuantas disposiciones legales sean aplicables al caso”.

La norma es tan amplia y genérica, que no cabe sino afirmar que de la recta interpretación de la misma, se deduce competencia de dichas oficinas, respecto del entendimiento sobre cualquier asunto contractual de obras.

SEGUNDA.- El mismo artículo 76 citado establece en su apartado a) que “las oficinas de supervisión de proyectos tendrán como misión: examinar los anteproyectos y proyectos de obras de su competencia...”

La revisión de precios supone una alteración del proyecto, si bien es cierto que nada más que en el punto referente al presupuesto. Si tenemos en cuenta que este presupuesto es una parte integrante del proyecto, resultará obligado su examen por parte de las oficinas de supervisión.

TERCERA.- Posteriormente, dispone el artículo 76 que las modificaciones de los proyectos también deberán ser examinadas por dichas oficinas. Pues bien, con la revisión de precios, tal como se expone en el punto anterior, se modifica el presupuesto al aplicar las fórmulas polinómicas correspondientes, tomando como base las cifras del presupuesto inicial, luego parece fuera de toda duda la procedencia del informe requerido.

CUARTA.- Asimismo, dice textualmente el artículo 76: “incluso su comprobación aritmética”; y no hay que olvidar que una revisión de precios tiene gran cantidad de operaciones aritméticas, por lo que, con independencia de la parte estrictamente técnica que compete a estas oficinas, llega este artículo a fijar la obligación de comprobar e informar sobre la parte puramente aritmética del proyecto, en este caso del presupuesto modificado por la revisión de precios.

QUINTA.- De otro lado, razones de seguridad aconsejan la intervención de estas oficinas en los expedientes de revisión de precios. Hay que tener en cuenta que los cálculos matemáticos se realizan por unos determinados servicios, los cuales pueden estar sujetos a error. Pues bien, de todos los servicios por los que debe transcurrir un expediente de esa naturaleza, son precisamente los de supervisión los más capacitados para efectuar una comprobación continuada, escrupulosa y rigurosa de estos cálculos.



SEXTA.- Por último, y al margen del reconocimiento legal de la competencia de las oficinas supervisoras en los expedientes de revisión de precios, es de destacar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 80.2.b) de la Ley General de la Hacienda Pública, la Intervención, en el ejercicio de sus funciones, puede “recabar de los órganos competentes, cuando la naturaleza del acto, documento o expediente a intervenir así lo requieran, los asesoramientos jurídicos y los informes técnicos que considere necesarios, juntamente con los antecedentes y documentos precisos para el mejor ejercicio de la función interventora”.

En definitiva, de los antecedentes y consideraciones vertidos, se pueden deducir las siguientes conclusiones:

- Que entre las funciones encomendadas por el Reglamento de Contratos del Estado a las Oficinas de Supervisión de Proyectos se encuentra la de informar los expedientes de revisión de precios.
- Que dicho informe se considera preceptivo para fiscalizar de conformidad los mencionados expedientes, a los efectos establecidos del artículo 7.1.e) del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía.

En congruencia con todo lo expuesto anteriormente, esta Intervención General, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía.

RESUELVE

Ratificar la nota de reparos de fecha 13 de octubre de 1992 de la Intervención delegada en el I.A.R.A. al expediente de revisión de precios, en el sentido de considerar preceptivo el informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos.

Se recuerda que, de no estar conforme con la presente Resolución, podrá el Consejero trasladar las actuaciones al Consejo de Gobierno, por razón de la cuantía, comunicándolo al Consejero de Economía y Hacienda en la forma prevista en el artículo 10 del citado Reglamento de Intervención.

**INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA DE
4 DE DICIEMBRE DE 1992**

- CONTRATACIÓN: OBRAS.
- ENDOSOS.
- DIVERSAS CUESTIONES PLANTEADAS RESPECTO A LA TOMA DE RAZÓN DE LOS ENDOSOS EN LAS CERTIFICACIONES DE OBRAS.

La Dirección General de Patrimonio formula a este centro directivo una consulta, que se plasma en tres cuestiones, en relación con la toma de razón de los endosos de las certificaciones de obras.

En atención a la consulta formulada, este Centro directivo informa lo siguiente:

Antes de examinar las tres cuestiones planteadas, hay que analizar el significado del término “endoso”.

La figura jurídica del “endoso” es propia del tráfico cambiario. En concreto, es la forma típica de transmisión de la letra de cambio, y, como tal, se regula en los arts. 14 a 24 y 120 a 130 de la Ley 19/1985, de 16 de julio, Cambiaria y del Cheque.

En la contratación administrativa el término “endoso” se utiliza impropiaemente. Cuando en la práctica, y en alguna normativa, se habla de “endoso”, se está refiriendo realmente a la transferencia del documento (de la certificación) por parte del contratista a una tercera persona distinta de aquel, es decir, a una transmisión o cesión del crédito que incorpora la certificación.

En este sentido se pronuncia el Informe de esta Intervención General de fecha 18 de noviembre de 1988.

PRIMERO.- Centrándonos ya en la consulta formulada por la Dirección General de Patrimonio, la primera cuestión planteada es la siguiente; ¿A qué órgano le corresponde diligenciar la toma de razón de los endosos?

Para responder a la misma, se han de examinar, no sólo el art. 145 del Reglamento General de Contratación del Estado, el art. 33 del Reglamento General de Tesorería y Ordenación de Pagos y la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 5/12/84, a los que expresamente se refiere la consulta, sino también la Orden de contabilidad presupuestaria de gastos de la Consejería de Economía y Hacienda de 10/1/91:

A) En relación con el art. 145 del Reglamento General de Contratación del Estado y a la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 5 de Diciembre de 1984.



El art. 145 del Reglamento General de Contratación establece que “los servicios de contabilidad competentes consignarán, mediante la diligencia en el documento justificativo del crédito, la toma de razón en un libro registro de transmisiones de certificaciones habilitado al efecto”.

Por su parte, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 5 de diciembre de 1984, de desarrollo del Real Decreto 1881/1984, de 30 de agosto, por el que se establecen medidas complementarias para la revisión de precios en la contratación administrativa (que, a su vez, es una norma complementaria y de desarrollo del Reglamento General de Contratación del Estado), en su Anexo I, contiene un modelo de Certificación Ordinaria, Anticipada o de Liquidación, uno de cuyos recuadros se denomina “contabilidad”, en el que se recogen dos operaciones, la de “comprobación”, que ha de ser firmada por el jefe de la sección, y la de “toma de razón del endoso”, que ha de ser firmada por el jefe de contabilidad.

Las operaciones “contables” a que se refieren estas normas no son las que legal y reglamentariamente competen a la Intervención General de la Junta de Andalucía. Ello, en base a las razones siguientes:

- 1) En ninguna normativa reguladora de la contabilidad presupuestaria de gastos (que sería la afectada) se menciona esta concreta operación de la “toma de la razón del endoso”.
- 2) En el modelo de Certificación ordinaria contenido en el Anexo I de la Orden de 5/12/84, en el recuadro de “Contabilidad” se recoge la operación de “comprobación” del contenido de la Certificación que ha de ser firmada por el jefe de la sección. Pero esa función de “comprobación”, ni es propia de las secciones de contabilidad de las Intervenciones, ni, por su ubicación en el modelo, correspondería a la tarea propia de la fiscalización, ya que esta última aparece en otro campo diferente del citado modelo.

B) En lo relativo al art. 33 del Reglamento General de Tesorería y Ordenación de Pagos, aprobado por Decreto 46/1986, de 5 de marzo.

Según el art. 33.1º.c) de este Reglamento, en caso de mediar endoso, “los servicios de contabilidad de las oficinas ordenadoras del gasto consignarán mediante diligencia en el documento justificativo del crédito, la toma de razón en el registro de endoso”.

La expresión “oficinas ordenadoras del gasto” no es muy precisa, pero excluye, con toda claridad, la competencia de la Intervención de la Junta de Andalucía, que fiscaliza las fases de autorización y compromiso del gasto, pero, en ningún caso, ordena el mismo.

Por tanto, el art. 33 del Reglamento General de Tesorería y Ordenación de Pagos parece que atribuye esta tarea al propio órgano gestor, cuyos “servicios de gestión económica”, “servicios de contabilidad” o “servicios de gestión presupuestaria” serán los que deban comprobar la cesión de la certificación y tomar razón del endoso.

C) En relación a la Regla 10ª.3.B) de la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 10 de enero de 1991, por la que se aprueban las instrucciones de contabilidad presupuestaria de gastos de la Junta de Andalucía y de control y contabilización de libramientos a justificar.

Los documentos con fase de propuestas de pago (documentos “P”, “OP”, “OPJ”, “ADOP” y “ADOPJ”) se expiden (es decir, se formulan y rellenan) por el órgano gestor correspondiente. Es, por tanto, al órgano gestor a quien corresponde consignar el “sustituto legal”, si lo hubiere, en la casilla correspondiente.

D) El Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 149/1988, de 8 de abril, no contempla, entre las funciones de la Intervención de la Junta de Andalucía, la toma de razón de los endosos de las certificaciones de obra.

E) En conclusión, de toda la normativa estudiada se desprende que la toma de razón de los endosos de las certificaciones de obras corresponde a los servicios propios (“servicios de gestión económica”, “servicios de contabilidad”, o “servicios de gestión presupuestaria”) del órgano gestor. Así lo ha entendido igualmente la Circular 5/1986, de esta Intervención General, cuya fotocopia se acompaña.

SEGUNDO.- La segunda cuestión planteada en la consulta es la relativa al “libro registro de transmisiones de certificaciones” a que se refiere el art. 145 del Reglamento General de Contratación del Estado y al “registro de endoso” a que se refiere el art. 33.1º.c) del Reglamento General de Contratación del Estado.

En este sentido, esta Intervención General entiende que ambos preceptos, aunque con distinta terminología, se están refiriendo al mismo registro.

Por otro lado, este Centro directivo no conoce la existencia del mencionado libro en los órganos correspondientes, y si se ha aprobado alguna norma que regula su contenido y los trámites para su cumplimentación.

En lo que se refiere al órgano competente para la regulación de este registro, este Centro entiende que, por tratarse de una materia que afecta a todo el conjunto de la Administración de la Junta de Andalucía debería ser objeto de una disposición reglamentaria de carácter general.

TERCERO.- En cuanto a la tercera cuestión que se plantea, el conocimiento de la transmisión o endoso de las certificaciones de obra por parte de la Administración tiene lugar con la “toma de razón” de aquél, y ésta es requisito necesario para consignar los datos relativos al sustituto en la casilla del documento relativa al “sustituto” y expedir orden de pago a favor del mismo.

En resumen, de todo lo expuesto, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- 1ª) La toma de razón del endoso no corresponde a la Intervención sino a los servicios propios del órgano gestor.
- 2ª) Esta Intervención General no conoce la existencia del libro registro de endosos, su normativa reguladora y el órgano competente, entendiéndose necesaria una regulación jurídica del mismo.
- 3ª) El conocimiento por parte de la Administración del endoso se produce con la toma de razón del mismo.

INFORME DEL GABINETE JURÍDICO DE LA CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA DE 12 DE NOVIEMBRE DE 1992

- CONTRATACIÓN: OBRA
- CERTIFICACIONES DE OBRAS

Actuaciones procedentes en relación con embargos judiciales y administrativos.

En relación con el asunto de referencia, el Letrado que suscribe tiene el honor de informar:

I.- PLANTEAMIENTO.

Múltiples son los supuestos en los que ha sido recabada la opinión de este Gabinete Jurídico sobre cuestiones relacionadas, de una u otra forma, con las implicaciones que para la Administración representa la traba de embargos administrativos o judiciales contra acreedores de aquélla por uno u otro concepto, concretándose en este caso la cuestión a las actuaciones procedentes en caso de embargos de certificaciones de obras.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1.- General

No obstante, conviene señalar en principio, como ya se ha hecho en aquellas otras ocasiones, que cualquier cuestión de las que vamos a examinar habrá de ser resuelta bajo la debida atención a la resolución judicial o administrativa, principio éste que, respecto de los Tribunales de Justicia, queda reflejado incluso en la propia Constitución (art. 118, C.E. y 17, L.O.P.J.), y a cuyo cumplimiento debe sujetarse cualquier persona física o jurídica, so pena de poder incurrir (aquélla) en ciertos tipos penales (fundamentalmente, arts. 237 y 238, C.P.), sin perjuicio todo ello de la posible cunculación del Ordenamiento Jurídico en que el órgano judicial haya podido incurrir y de la utilización frente a ello de los medios legales oportunos.

2.- Intervención de la Administración en el procedimiento.

Asimismo, es necesario destacar previamente que, como norma general, frente al



embargo o retención de créditos del ejecutado frente a la Administración, debe entenderse a ésta como carente de legitimación para solicitar ante el órgano judicial o administrativo la revocación de la resolución que sobre el particular aquéllos hayan podido adoptar, correspondiendo únicamente esa posibilidad a quienes ostenten mejor derecho o titularidad del crédito o bien embargado o resulten beneficiados de ciertas exclusiones legales de determinados bienes o derechos de la responsabilidad patrimonial. Es por ello que la Administración habrá de limitarse en tales casos a cumplir la resolución judicial o administrativa, comunicando además el requerimiento a quienes puedan resultar interesados, o a otros órganos judiciales o administrativos que pudieran quedar afectados en su actuación.

3.- Embargos de certificaciones de obras.

Como bien se sabe, el art. 47, L.C.E. declara inembargables las certificaciones de obras, salvo por virtud de créditos salariales devengados en la propia obra y de cuotas sociales derivadas de las mismas.

Dentro de este supuesto caben a su vez los dos siguientes:

A.- Certificación no endosada.

Sin que tal caso presente especialidad alguna, la Administración habrá de dar cumplimiento debido a la resolución judicial o administrativa.

Eso sí, en evitación de eventuales imputaciones a la Administración de ser la causante de un innecesario seguimiento del procedimiento de ejecución sobre los créditos, y en cumplimiento del deber de colaboración genérico con la Administración de Justicia, se estima necesario poner en conocimiento del Juzgado o Tribunal la posible afección al crédito de la inembargabilidad declarada legalmente, debiendo asimismo, como se dijo, comunicar la traba al contratista.

B.- Certificación endosada.

A su vez, cabe dos supuestos:

- Embargo por créditos contra el cesionario. Este caso es difícilmente realizable en la práctica sin que en el mismo parezca existir cuestión alguna de mención.

- Embargo por créditos contra el contratista cedente. Según consta a este Gabinete Jurídico el supuesto se plantea en ciertas ocasiones en las que los órganos judiciales realizan trabas genéricas sobre todos los créditos que un determinado contratista ostenta frente a la Administración, planteándose la duda sobre si esa traba debe extenderse o no a los créditos ya cedidos. La solución que se ha propuesto por este Centro Directivo, que en todo caso pasa por examinar detalladamente los términos concretos en los que se expresa en cada supuesto el requerimiento judicial, consiste en *extender la traba exclusivamente a los créditos que en el momento de la notificación de la misma la Administración mantenga aún con el contratista*, entendiendo excluidos del embargo los créditos endosados anteriormente. Y ello ante la simple consideración de haberse operado, con anterioridad a la comunicación del embargo, la sustitución de la persona del acreedor. O, si se prefiere, tales créditos no se encuentran

ya entre los que el contratista ejecutado mantiene frente a la Administración.

Debe pensarse, no obstante, que la responsabilidad patrimonial puede extenderse en ciertos casos a bienes (créditos, en este caso) que hayan salido del patrimonio del ejecutado con anterioridad a la misma traba del embargo, o en el período intermedio entre la misma y su notificación, por lo que resulta recomendable en el caso examinado, y así se expresó en su día, poner en conocimiento del órgano administrativo o judicial las certificaciones a las que por estar endosadas con anterioridad al embargo, no se ha extendido el cumplimiento del mismo.

Desde luego, si la resolución judicial o administrativa *expresa concretamente* cada una de las certificaciones a las que la traba se extiende ~~de las reglas generales~~ que expusimos al principio deben resultar de aplicación, cumpliéndose debidamente el requerimiento con expresión al Juzgado tanto de la posible inembargabilidad de la certificación como de la circunstancia de no estar incluido en ese momento el crédito en el patrimonio del deudor ejecutado (por haber sido transferido), comunicándose el embargo al cesionario (único legitimado para remover la traba respecto del crédito en cuestión).

Debe notarse además que la extensión del alcance del requerimiento que el órgano judicial haya querido darle puede no ser casual o imeditada, sino venir motivada por el procedimiento de ejecución, general o especial, que se siga ante el Juzgado, cuyos efectos pueden alcanzar al crédito ya cedido (especialmente en casos de mala fé).

Por lo demás, en cuanto al momento concreto en el que, a los efectos vistos, debe surtir eficacia la transmisión del crédito frente a la Administración, si bien como se observa bajo el prisma de la solución que se ha ofrecido ese extremo puede perder cierto interés, no puede sino estarse a la fecha del conocimiento por la Administración de la transmisión, circunstancia ésta (la de la puesta en conocimiento de la Administración) que no sólo hace surtir eficacia la operación frente a la Administración a los efectos de la sustitución frente a ella del deudor (sentido este que inspira el art. 145 del Reglamento de Contratos del Estado; también, art. 1.527, C.C.), sino que, frente a terceros (como lo es el acreedor ejecutante), la puesta en conocimiento de la Administración puede servir de prueba de la transmisión (arts. 1.526 y 1.227, C.C.). Por eso, constando el conocimiento por la Administración de la transmisión, la fecha de la misma habrá de surtir efectos desde ese momento frente al tercero. De esta forma, difícilmente podrá objetarse en los procedimientos judiciales o administrativos de ejecución la solución adoptada por la Administración (salvo casos ya aludidos; fraude de acreedores, alzamiento de bienes y, en general, mala fé del adquirente).

4.- Concurrencia de embargos.

Nos resta por último examinar la posible concurrencia de los varios embargos sobre un mismo acreedor de la Administración, lo que podría plantear dos clases de cuestiones distintas:

A.- Cumplimiento de la notificación de embargo.

En ese momento, a pesar de poder vislumbrarse ya la insuficiencia del crédito o créditos embargados para atender el pago de las obligaciones del deudor, no debe entenderse que

el embargo deba quedar limitado al remanente que pudiera restar, dando de esta forma una cierta preferencia los que primeramente hayan sido comunicados. En efecto, piénsese que la prelación de créditos no depende de la fecha del embargo, sino de la naturaleza o fecha de los mismos créditos (art. 1.923,4, in fine; «...y sólo en cuanto a créditos posteriores...»), correspondiendo además a los Tribunales, a través de los procedimientos correspondientes (tercerías y procedimientos concursales) establecer la correspondiente prelación.

Por todo, en esta fase la Administración debe limitarse a cumplir la resolución judicial referente a la traba del embargo, siendo recomendable, no obstante, en caso de concurrencia de embargos sobre un mismo crédito (fundamentalmente cuando pueda preverse la insuficiencia del crédito para atender las obligaciones del ejecutado), comunicar tal circunstancia a los órganos judiciales o administrativos de los que proceden los diversos requerimientos.

B.- Pago o consignación en cumplimiento del requerimiento.

Es en esta fase (que puede coincidir en el tiempo con la anterior) donde la insuficiencia de los créditos puede conllevar mayores dificultades. Sin embargo, una vez requerida la consignación o el pago por cualquiera de los órganos ejecutantes, y sin perjuicio de respetar el orden de tramitación material de los pagos, la resolución judicial habrá de ser debidamente cumplimentada cualquiera que sea la posición en el tiempo del embargo o el tipo o naturaleza de los créditos. Ya se ha significado que no corresponde a la Administración dictaminar sobre esa prelación, sino únicamente dar cumplimiento a las resoluciones judiciales.

Por lo demás, al cumplimiento del requerimiento, deberá unirse:

- La puesta en conocimiento del mismo órgano requiriente de la existencia de otros embargos.
- La comunicación del requerimiento al resto de los órganos judiciales o administrativos de los que proceden las restantes trabas.
- Y, de ser ello posible, la comunicación de los mismos extremos a los acreedores que hayan dado lugar a estos últimos embargos.

III.- CONCLUSIÓN.

En resumen, excluyendo la posible intervención de la Administración en procedimientos judiciales o administrativos de ejecución de los que proceden los embargos trabados, la actuación de aquélla en los casos de trabas afectantes a créditos por certificaciones de obras debe limitarse, en esencia, a atender el requerimiento judicial o administrativo en la forma en que se ha expuesto.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, SALA 3ª DE 13 DE FEBRERO DE 1992

- CONTRATACIÓN: OBRAS.
- REVISIÓN DE PRECIOS. ES PROCEDENTE CUANDO EL RETRASO EN LA EJECUCIÓN DE LA OBRA NO HA SIDO DEBIDO A CAUSA IMPUTABLE AL CONTRATISTA.

Una empresa constructora solicitó la revisión de precios de una obra destinada a albergar una Mutualidad Laboral y, denegada, interpuso recurso de reposición.

Agotada la vía administrativa, dedujo recurso contencioso-administrativo ante la Sala correspondiente de la Audiencia Nacional, que lo estimó por la Sentencia de 14 de julio de 1989, reconociendo el derecho de la recurrente a la revisión de precios solicitada.

El Tribunal Supremo desestimó el recurso de apelación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La Sentencia de fecha 14 de julio de 1989, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la empresa F., S.A., contra Resolución de la Tesorería General de la Seguridad Social (Dirección General) de 19 de noviembre de 1980, confirmada en reposición por la de 30 de septiembre de 1985, que denegaron a aquella recurrente la revisión de precios de la obra denominada «Construcción de Edificio para Mutualidades Laborales en Huelva» después denominado «Edificio para Oficinas de la Seguridad Social en Huelva», por no haber terminado en plazo la ejecución de la obra, Sentencia aquélla que anula las Resoluciones impugnadas, por no ser conformes con el Ordenamiento Jurídico, con la consecuencia de reconocer a la recurrente el derecho a la revisión de precios por importe de “x” pesetas a la que dicha revisión asciende. Apelada dicha Sentencia tanto por el Abogado del Estado como por la representación de la Tesorería General de la Seguridad Social, y habiendo manifestado en el rollo de la presente apelación aquél, no corresponderle la representación y defensa de la Tesorería, conforme al art. 447 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por ser la Tesorería un Servicio Común de la Seguridad Social, que goza de personalidad jurídica independiente de la del Estado, conforme a la Disposición Adicional 2.ª del Real Decreto-Ley 36/78, de 16 de noviembre, ha sido la representación de dicha Tesorería, también apelante, la que ha mantenido la apelación, suplicando en su escrito de alegaciones la revocación de la Sentencia y la confirmación de los actos administrativos impugnados.

Segundo. La cuestión fundamental debatida estriba en determinar si la contratista que incumplió el plazo de ejecución pactado, pero que antes de la expiración de éste solicitó



prórroga, sin que ésta fuera concedida de modo expreso por la Administración, tiene derecho a la revisión de precios que postula.

Para resolver tal cuestión hay que partir de los siguientes antecedentes:

1º) El contrato fue suscrito en fecha 16 de marzo de 1978, quedando sometido a la Ley de Contratos del Estado y su Reglamento así como al Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación del Estado.

2º) En la cláusula V del contrato se pactó que, de acuerdo con lo señalado en el Pliego de Cláusulas Administrativas, los precios fijados en el presente contrato podrán presentar variación por revisión, de acuerdo con la fórmula polinómica nº 21 de Contratos del Estado para «edificios con estructura metálica y presupuesto de instalaciones superior al 20% del presupuesto total».

3º) En la Cláusula III del contrato se pactó que el plazo de ejecución de las obras era de 15 meses, contados desde el día siguiente a la firma del Acta de comprobación del replanteo.

4º) Dicha Acta de comprobación fue levantada el 28 de marzo de 1978, pero fue demorado el inicio de las obras por existir impedimentos para el normal desarrollo de los trabajos, quedando éstos obviados el 7 de junio de 1978, según acuerdo de las propias partes contratantes, con lo que el «dies a quo» para el cómputo del plazo pactado es esta última fecha, siendo el «dies ad quem» el 7 de septiembre de 1979.

5º) Las obras de ejecución se desarrollan con normalidad hasta el revestimiento de la cubierta del Edificio, que no se pudo llevara cabo con los materiales previstos en el Proyecto ante la inexistencia de los mismos en el mercado, circunstancia ésta que conocida por el contratista en junio de 1979 fue de inmediato puesta en conocimiento de la Administración contratante, la cual hasta finales de agosto de 1979 no autorizó la sustitución de aquellos materiales de revestimiento por otros, con aprobación del precio contradictorio, lo que fue notificado al contratista en los primeros días del mes de septiembre de 1979.

6º) El 4 de septiembre de 1979 la contratista solicitó prórroga de 90 días en el plazo de ejecución de la obra, a cuya petición la Administración no dio respuesta expresa.

7º) Las obras fueron terminadas el 7 de diciembre de 1979, según certificado el Arquitecto-Director e informe de la Asesoría Jurídica.

8º) La recepción provisional en principio fijada para el día 20 de diciembre de 1979, fue pospuesta para el día 26 de enero de 1980, en cuya fecha efectivamente tuvo lugar, a la vista de los defectos observados el día 20 de diciembre de 1979.

Tercero. Partiendo de tales antecedentes de los que se desprende que la obra se terminó fuera del plazo pactado, pero habiendo solicitado la contratista prórroga antes de la expiración de dicho plazo, sin obtener respuesta expresa a dicha petición por parte de la Administración, con terminación de la obra dentro del plazo de prórroga solicitado, la respuesta a la cuestión controvertida ha de darse a la vista de lo que dispone el Decreto-Ley 2/1964, de 4 de febrero, Decreto 461 /1971, de 11 de marzo, y Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación del Estado.

A tales efectos hemos de partir de que si el retraso en el cumplimiento de los plazos se produce por motivos no imputables al contratista, entra en juego el art. 6, del Decreto-Ley 2/1964, que después de establecer el principio general de incompatibilidad entre incumplimiento y revisión, admite que las prórrogas otorgadas por causas no imputables al contratista, no privan a éste el derecho a obtener la revisión, precepto éste que suscita la necesidad de aclarar si para la operatividad del supuesto excepcionado, resulta preciso el refrendo formal de la Administración en orden a la concesión de la prórroga, o si, por el contrario, el derecho a la revisión se genera al margen y con independencia de ese requisito formal.

Ciertamente el art. 6º del Decreto 461/1971 dictado en desarrollo del anterior citado, permite recuperar el derecho de revisión perdido por incumplimiento de plazos parciales, cuando el contratista restablezca el ritmo de ejecución de la obra, es decir, cuando vuelva a ponerse al día, pero ello no desvirtúa la exigencia de la concesión de la prórroga, prevista no para los supuestos de cumplimiento normal de los plazos o su equivalente de recuperación del atraso, sino para los intervalos de inactividad, no imputable al contratista, caso en el que la concesión de la prórroga evidencia la favorable disposición de la Administración contratante a atender justificadas las causas del retraso.

Lo mismo cabría concluir cuando el mismo artículo del D. 461/71 alude a que el incumplimiento de los plazos parciales por causas imputables al contratista deja en suspenso la cláusula y en consecuencia el derecho a la liquidación por el volumen de obra ejecutada en mora, que se abonará a los precios primitivos del contrato, pues ello no se opone al principio general limitándose a ratificar la incompatibilidad de la revisión con el incumplimiento imputable al contratista, sin que de sus términos pueda deducirse que sea innecesario obtener la prórroga para conseguir la revisión.

Tampoco la dicción literal del art. 140 del Reglamento General de Contratación avala la tesis de la intranscendencia de la prórroga, cuando refuerza su exigencia al incorporarse este concepto a su propio texto, que se inicia diciendo «si el retraso fuera producido por motivos no imputables al contratista y ése ofreciera cumplir sus compromisos dándole prórroga del tiempo que se le había asignado...» y si bien señala entonces el carácter imperativo de su concesión es lo cierto que el factor determinante sigue siendo la inimputabilidad del contratista, apreciación que en cambio no puede imponerse al órgano competente, al gozar éste de un margen de valoración sobre las causas de la demora, susceptible de permitirle entender que no concurre el presupuesto habilitante para la concesión de un nuevo plazo de ejecución.

Resulta de todo lo anteriormente expuesto que como *la Administración puede con su negativa a la prórroga aún injustificada, cercenar el derecho de revisión, una vez rechazado éste en vía administrativa, constituirá materia del recurso jurisdiccional, discernir sobre la oportunidad de aquella negativa como indispensable precedente del pronunciamiento sobre la procedencia de la revisión, lo que en el caso de autos reconduce la controversia a determinar si el incumplimiento del plazo fue o no ocasionado por causas imputables al contratista*, pues el derecho a que se refiere el último párrafo del artículo 140 del Reglamento de Contratación que contempla la hipótesis de que el contratista, retrasado por motivos que no le sean imputables, no solicite la prórroga en el plazo anteriormente señalado, entendiendo entonces que renuncia a su derecho, no se refiere a su derecho a la prórroga sino a su derecho a solicitarla, sin perjuicio de la facultad unilateral atribuida, en este caso, a la Administración, para otorgar la prórroga dentro del último mes de vigencia del contrato y con posibilidad incluso de penalización.

Cuarto. Con esta perspectiva, acreditadas, en el caso de autos, las fechas de comienzo y terminación de la obra y con ello el incumplimiento del plazo pactado en el contrato, así como *la no respuesta expresa de la Administración a la solicitud de prórroga*, pedida antes de que expirase aquel plazo, y también que la obra fue terminada dentro de los límites de tiempo pretendidos por el contratista en su solicitud de prórroga, resulta preciso abordar la causa motivadora del retraso y si esa fue o no imputable al contratista, pues del sentido en que resolvamos esa disyuntiva dependerá a su vez la suerte que haya de correr la acción ejercitada en este proceso.

Tal causa está centrada en *la inexistencia en el mercado de los materiales previstos en el Proyecto para el revestimiento de la cubierta del Edificio, circunstancia ésta que puesta en conocimiento de la Administración contratante determinó a ésta a autorizar la sustitución de aquellos materiales por otros, con aprobación del precio contradictorio, decisión que no fue notificada a la contratista hasta unos días antes a aquél en que expiraba el plazo de terminación de la obra pactada en el contrato lo que a su vez impidió a la contratista continuar los trabajos de revestimiento de la cubierta hasta saber con qué materiales debía hacerlo, y saber la aprobación del precio contradictorio, viéndose obligado con ello a solicitar prórroga, días antes de la finalización de aquel plazo.*

De lo anteriormente expuesto se colige que la causa motivadora del retraso, no resulta, imputable al contratista, quien terminó la obra fuera de plazo, pero dentro de los límites temporales de la prórroga en tiempo solicitó y que no fue contestada de modo expreso por la Administración.

En esta inimputabilidad, por tanto, hemos de asentar el pronunciamiento estimatorio de la pretensión de la contratista, sin necesidad de poner el acento en el argumento que esgrime la Sentencia apelada, relativo a existir una prórroga «tácita» concedida por la Administración, al no haber hecho ésta uso respecto al contratista de las facultades previstas en los arts. 137 y 138 del Reglamento al tiempo de la recepción provisional de la obra.

Quinto. Procede consecuentemente desestimar el recurso y confirmar la Sentencia, sin hacer especial pronunciamiento en materia de costas, al no apreciarse ninguna de las circunstancias de las que el Art. 131 de la Ley Jurisdiccional hace depender su imposición.

COMENTARIO

En la Sentencia se afirma:

- El retraso en el cumplimiento de los plazos previstos para la ejecución de una obra, cuando no es imputable al contratista no priva a éste del derecho a obtener la revisión de precios, de acuerdo con lo previsto en el artículo 6º del Decreto-Ley 2/1964,

- Al no haber respondido la Administración expresamente a la solicitud de prórroga efectuada dentro del plazo pactado en el contrato para la ejecución de la obra, siendo terminada ésta en el tiempo solicitado por el contratista, y al haber estado provocado el retraso por la inexistencia en el mercado de los materiales previstos en el Proyecto y la posterior demora de la Administración en dar su aprobación al precio de los nuevos materiales, es procedente reconocer el derecho del contratista a la revisión de precios.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, SALA 3ª DE 18 DE FEBRERO DE 1992

- CONTRATACIÓN: OBRAS.
- RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN POR DEMORA EN LA DEVOLUCIÓN DE LA FIANZA CONSTITUIDA POR EL CONTRATISTA EN LA RECEPCIÓN DEFINITIVA IMPUTABLE A LA ADMINISTRACIÓN.
- CUANTIFICACIÓN DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS.
- LA INDEMNIZACIÓN DEBE COMPRENDER TAMBIÉN EL IMPORTE DEL IMPUESTO GENERAL SOBRE EL TRÁFICO DE LAS EMPRESAS.

«Cubiertas y MZOV, S.A.» dirigió a la Junta de Construcciones, Instalaciones, y Equipo Escolar de/ Ministerio de Educación y Ciencia, reclamación de daños y perjuicios por retraso en la liquidación definitiva de las obras de construcción de «Colegios Lote 2, en Madrid».

Dicha reclamación fue desestimada, primero en forma presunta, tanto por la citada Junta como en alzada por el Ministerio de Educación y Ciencia, y finalmente en forma expresa mediante resolución de la Junta de fecha 9 de abril de 1986.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo ante la Sala de la Jurisdicción de la Audiencia Nacional, fue estimado por Sentencia de 23 de diciembre de 1988, la cual, recurrida en apelación, es confirmada por la del Tribunal Supremo objeto de comentario.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. *La obligación de abonar daños y perjuicios por la Administración, en los supuestos de demora por ésta de devolver la fianza constituida por el contratista gerente de la ejecución del contrato que le fue adjudicado, ha sido declarada por la jurisprudencia de esta Sala que ahora enjuicia en multitud de sentencias cuyo excesivo número exonera de toda concreta cita y de la que es un claro exponente la de fecha 26 de noviembre de 1988, lo que supone una verdadera doctrina que viene a complementar el Ordenamiento Jurídico, al ser la misma establecida de modo reiterado al momento de tener que interpretar y aplicar el artículo 53 de la Ley de Contratos del Estado, en supuestos semejantes al de actual referencia; y, cuya doctrina declara que, «si como consecuencia del retraso en la recepción definitiva de las obras imputable exclusivamente a la Administración, se demoró la devolución de la fianza, es manifiesto que los perjuicios que dicha demora ocasionaron al contratista deben ser satisfechos por la Administración, a tenor de/ artículo 53 de la Ley de Contratos del Estado por el incumplimiento de sus obligaciones legales y contractuales, perjuicios que quedan cifrados en el importe de las comisiones bancarias que debió satisfacer el contratista por la indebida prolongación de la garantía...».*

Pues bien, referida doctrina es de perfecta aplicación al supuesto de actual referencia,



puesto que se dan las premisas necesarias para ello, al existir demora por parte de la Administración, imputable exclusivamente a ella, en la recepción definitiva de las obras y consiguiente devolución de la fianza prestada por el contratista, lo que le ocasionó a este, unos gastos innecesarios derivados de su mantenimiento, devengando intereses y comisiones de los Bancos Atlántico y Español de Crédito, que avalaron expresada fianza; por lo cual la obligación de la Administración, en este caso, es clara como concepto deudor.

Segundo. Dicho lo anterior, al momento de tener que cuantificar la indemnización económica que de tal obligación se deriva, se considera conveniente antes resolver sobre la cuestión planteada por la representación de la Administración apelante, en orden a determinar si el subconcepto, relacionado en las certificaciones bancarias aportadas por la entidad reclamante, relativo al Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas, ha de engrosar también la cuantía de los daños y perjuicios a indemnizar al contratista.

Pues bien, se ha de considerar que la prestación de un «aval» por una entidad bancaria, para garantizar las responsabilidades del contratista en la ejecución de las obras adjudicadas, conforme a contrato, por la Administración, lleva aparejada unos gastos a abonar por el avalado al Banco que le concede tal «aval»; estos gastos o comisiones fluctúan, según los casos, entre el 0,25% y el 3% anual, y devengaban a la sazón y durante la vigencia del Tributo, el correspondiente porcentaje por el Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas, siendo estos concretos gastos, producidos indebidamente al contratista, por el mantenimiento de la fianza por mayor tiempo del contractualmente establecido por causa imputable de la Administración, que encuentran su única razón de ser en la demora apuntada, los que en el supuesto de actual referencia son reclamados por la contratista; de lo que, se infiere que estos gastos adicionales innecesarios y que sin razón alguna se ve este último a abonar a las entidades bancarias avalistas, las que han de engrosar también las cuantificaciones del aludido concepto deudor.

Tercero. Al pasar a examinar la cuestión de si es necesario o no, dejar para el trámite de ejecución de sentencia la cuantificación de la indemnización de daños y perjuicios; se ha de considerar que es un adecuado medio de prueba para la fijación del «quantum» aludido, las certificaciones de las entidades bancarias que percibieron del avalado el costo de referidas «comisiones y porcentajes» del Impuesto que por su naturaleza represente en aquél. En el supuesto de actual referencia, si bien es cierto que dichas certificaciones fueron aportadas por la entidad reclamante en vía administrativa, sin embargo la Administración que las recibe no hace oposición alguna a la realidad de su contenido, limitándose a, rechazar la procedencia de la indemnización por estimar que el «depósito de la fianza mediante aval bancario es una opción concedida al contratista, pero que en ningún caso le obliga, siendo por tanto obligación del mismo el pago de los gastos por mantenimiento de aval», -alegación que podría tener algún sentido en el supuesto de devolución normal ya su debido tiempo de la fianza-; y, así se llega a las actuaciones jurisdiccionales de la primera instancia, donde en la demanda, la representación de la entidad actora alega la presentación de dichas certificaciones bancarias en el expediente administrativo; pues bien, en la contestación a la demanda no se hace alegación ni oposición alguna respecto del contenido de las certificaciones bancarias aludidas, lo que corrobora en su escrito de conclusiones.

Por otra parte, examinadas las mentadas certificaciones bancarias, -no discutidas por la representación de la Administración hasta llegar al presente recurso de apelación-, se observa que las mismas son formalmente correctas, conteniendo los datos precisos por la

cuantificación de los gastos ocasionados a la entidad contratista por la prolongación indebida del aval bancario, lo que coincide con la reclamación efectuada por aquella.

Cuarto. Al haberlo entendido sustancialmente también así, la sentencia ahora combatida, procedente es su confirmación; habiéndose de desestimar por ello, este recurso de apelación contra aquella interpuesto.

Quinto. Al no apreciarse temeridad ni mala fe procesal en las partes litigantes, de conformidad a lo establecido en el artículo 131 y concordantes de la Ley reguladora de esta jurisdicción, no se está en el supuesto de tener que hacer una expresa declaración de condena en costas, respecto de las derivadas de ambas instancias.

COMENTARIO

Reiterando jurisprudencia anterior, se precisa en esta Sentencia que «si como consecuencia del retraso de la recepción definitiva de las obras imputable exclusivamente a la Administración, se demoró la devolución de la fianza, es manifiesto que los perjuicios que dicha demora ocasionaron al contratista deben ser satisfechos por la Administración, a tenor del artículo 53 de la Ley de Contratos del Estado por el incumplimiento de sus obligaciones legales y contractuales, perjuicios que quedan cifrados en el importe de las comisiones bancarias que debió satisfacer el contratista por la indebida prolongación de la garantía...», entre los que ha de integrarse el importe del Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas correspondiente a las comisiones.

INFORMES, DICTÁMENES Y SENTENCIAS

IV. CONTRATACIÓN: OTROS CONTRATOS.

IV.1. **Trabajos específicos.** Sujeción al I.R.P.F. y al I.V.A., del trabajo o prestación realizada en el extranjero por un adjudicatario contratista de la administración con domicilio habitual en el extranjero.

**INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA
DE 24 DE NOVIEMBRE DE 1992**

- CONTRATACIÓN: OTROS CONTRATOS.
- TRABAJOS ESPECÍFICOS.

Sujeción al I.R.P.F. y al I.V.A. del trabajo o prestación realizada en el extranjero por un adjudicatario contratista de la administración con domicilio habitual en el extranjero.

Se ha recibido en esta Intervención General su escrito de fecha 26 de octubre de 1992, en el que consulta si la prestación realizada por D. "X" (en lo sucesivo, "adjudicatario"), domiciliado en Argentina, consistente en un trabajo realizado presumiblemente en territorio argentino, en virtud de un contrato de trabajo específico y concreto, no habitual, celebrado con la Junta de Andalucía en fecha 2 de enero de 1992, ha de estimarse como una prestación realizada en el extranjero o en territorio nacional, si está sujeta o no al Impuesto sobre el Valor Añadido, y si está sujeta o no al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

En atención a la Consulta formulada, este Centro Fiscal informa lo siguiente:

PRIMERO.- La determinación de si la prestación se realiza en el extranjero o en territorio nacional no se puede contestar de forma unívoca, sino que dependerá, en cada caso, de la figura jurídica impositiva a estudiar. Es decir, podría ocurrir que la prestación, a efectos de un impuesto, se considere realizada en territorio nacional, pero que, a efectos de otro impuesto, se considere realizada en el extranjero; es la legislación específica de cada tributo la que lo determina.

Por tanto, el objeto de la Consulta se circunscribe en dos puntos: determinar si la prestación de contratista está sujeta o no al Impuesto sobre el Valor Añadido, y determinar si la prestación del contratista está sujeta o no al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

SEGUNDO.- En relación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (I.R.P.F.), la normativa que lo regula está constituida por la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, modificada por el Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio, de Medidas Presupuestarias Urgentes, y por el Real Decreto 1841/1991, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, modificado a su vez por el citado Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio, y por el Real Decreto 753/1992, de 26 de junio.

Según el art. 5.1. de la Ley "constituirá el hecho imponible la obtención de renta por el sujeto pasivo". Añadiendo el art. 5.4 lo siguiente: "Componen la renta del sujeto pasivo: (. .)

c) Los rendimientos de las actividades empresariales o profesionales que ejerza”.

Centrándonos en el caso objeto de la presente consulta, la renta obtenida por una persona física, como retribución por un contrato de trabajo específico y concreto, no habitual, celebrado con una Administración Pública, a los efectos del I.R.P.F., tendrá la consideración de “rendimiento de actividades empresariales o profesionales”. Y la realización por esa persona del trabajo denominado “elaboración de propuestas para la rehabilitación socio-económica y físico-ambiental de los Valles Calchaquies (Salta, Argentina)” es una actividad profesional, conforme a lo dispuesto en el art. 51.2 del Reglamento.

La segunda cuestión a determinar es si los rendimientos obtenidos por esa persona contratista de la Administración, que constituyen renta a efectos del I.R.P.F., están sujetos a dicho Impuesto, ya que el mencionado contratista es un ciudadano argentino, con presumible residencia habitual en Argentina; es decir, si esta persona es o no sujeto pasivo del Impuesto.

La Ley del I.R.P.F., en su art. 11, contempla dos modalidades de sujeción al Impuesto: a) por obligación personal, “las personas físicas que tengan su residencia habitual en territorio español”; b) por obligación real, las personas físicas que, sin tener su residencia habitual en territorio español, “obtengan rendimientos o incrementos de patrimonio producidos en territorio español”.

En principio, parecería que el adjudicatario no está sujeto al I.R.P.F. por los rendimientos que obtiene en virtud del contrato celebrado con la Junta de Andalucía, puesto que es una persona física que no reside en territorio español, y que obtiene un rendimiento que presumiblemente tampoco se ha producido en territorio español, dado el específico objeto del trabajo.

Sin embargo, el propio art. 11.1.b) de la Ley, en su segundo inciso, dice que “se entenderán obtenidos o producidos en territorio español, entre otros, los rendimientos satisfechos por: (...) personas jurídicas o entidades públicas o privadas residentes en dicho territorio”. Del mismo tenor es el art. 70.2.a) del Reglamento. En este sentido, no es de aplicación lo dispuesto en la letra b), punto 2, del propio art. 70.2 del Reglamento, que excluye lo previsto en la letra anterior, ya que se refiere a los rendimientos derivados de los servicios o prestaciones que “estén directamente vinculados a actividades profesionales o empresariales del pagador realizadas en el extranjero”, circunstancia ésta no aplicable al supuesto concreto que se examina, ya que no hay actividad profesional o empresarial de la Junta de Andalucía (pagadora de la prestación), sino otro tipo de actividad.

Por tanto, al ser la Junta de Andalucía una entidad pública residente en territorio español, los rendimientos satisfechos por ésta al adjudicatario como consecuencia del contrato de trabajo específico y concreto, no habitual, denominado “elaboración de propuestas para la rehabilitación socio-económica y físico-ambiental de los Valles Calchaquies (Salta, Argentina)”, celebrado entre ambos en fecha 2 de enero de 1992, a efectos del I.R.P.F., tienen la consideración de “rendimientos de actividades profesionales”, sujetos a dicho Impuesto.

Por último, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 98.1 de la Ley, y en los arts. 42.1, 43.1.c), 44.1 y 51.1 del Reglamento, la Junta de Andalucía, como entidad que satisface al adjudicatario unos rendimientos de sus actividades profesionales sujetas al Impuesto, está

obligada a practicar una retención sobre dichos rendimientos, que deberá ser ingresada en el Tesoro.

TERCERO.- En relación con el Impuesto sobre el Valor Añadido (I.V.A.), la normativa que lo regula está constituida por la Ley 30/1985, de 2 de agosto, del Impuesto sobre el Valor Añadido, y por el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido, aprobado por Real Decreto 2028/1985, de 30 de octubre, normas ambas que han sufrido diversas modificaciones posteriormente.

Según el art. 2.1 de la Ley, el I.V.A. es un impuesto que grava “las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas en el territorio peninsular español e Islas Baleares, así como las importaciones de bienes en dichos territorios”.

Así pues, las operaciones sujetas al I.V.A. se pueden sistematizar en tres grandes categorías de hechos imponible: a) entregas de bienes; b) prestaciones de servicios; c) importaciones de bienes.

La prestación objeto del presente examen, esto es, el trabajo denominado “elaboración de propuestas para la rehabilitación socio-económica y físico-ambiental de los Valles Calchaqués (Salta, Argentina)”, en caso de ser una operación sujeta a I.V.A. (cuestión que se determinará posteriormente), no es, en ningún caso, ni “entrega de bienes” ni “importación de bienes”, sino “prestación de servicios”, de conformidad con lo establecido en el art. 7 de la Ley, en relación con los arts. 6 y 20, y en el art. 11 del Reglamento, en relación con los arts. 9 y 33.

Centrándonos en el hecho imponible del I.V.A., dice el art. 3.1 de la Ley: “Están sujetas al Impuesto las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas por empresarios o profesionales a título oneroso con carácter habitual u ocasional, en el desarrollo de su actividad empresarial o profesional”. Del mismo tenor literal es el art. 4.1.1º del Reglamento.

El hecho imponible, así definido, se delimita en función de cuatro requisitos: 1) entregas de bienes o prestaciones de servicios realizadas por empresarios o profesionales; 2) que tengan lugar en el desarrollo de su actividad empresarial o profesional; 3) que sean a título oneroso; 4) que la realización de dichas operaciones sea con carácter habitual u ocasional.

En lo relativo al concepto de “actividades empresariales o profesionales”, dicen los arts. 4.1 de la Ley y 5 del Reglamento: “Son actividades empresariales o profesionales las que impliquen la ordenación por cuenta propia de factores de producción materiales y humanos, o de uno de ellos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios”. Añadiendo los arts. 4.2 de la Ley y 6.1. del Reglamento que, a los efectos del I.V.A., se reputarán empresarios o profesionales “las personas o entidades que realicen habitualmente actividades empresariales o profesionales”.

Y, conforme a los arts. 15.1.1º de la Ley y 24.1.1º del Reglamento, son sujetos pasivos del I.V.A. “las personas físicas o jurídicas que desarrollen actividades empresariales o profesionales y realicen las entregas de bienes o presten los servicios sujetos al Impuesto”.

En el caso que nos ocupa, el contratista de la Junta de Andalucía, a los efectos del I.V.A., es una persona física que desarrolla actividades profesionales con carácter habitual, como



se desprende de la Memoria Justificativa de su contratación directa aportada al expediente. Esto quiere decir que dicho adjudicatario puede ser sujeto pasivo del Impuesto.

El supuesto que se examina, esto es, la elaboración por parte del adjudicatario de unas “propuestas para la rehabilitación socio-económica y físico-ambiental de los Valles Calchaquies (Salta, Argentina)”, en virtud de un contrato de trabajo específico y concreto, no habitual, celebrado con la Junta de Andalucía en fecha 2 de enero de 1992, es una prestación de servicios sujeta al I.V.A., ya que reúne todos los requisitos exigidos por los arts. 3.1 de la Ley y 4.1.1º del Reglamento: 1) es una prestación de servicios realizada por un profesional; 2) dicha prestación tiene lugar en el desarrollo de su actividad profesional; 3) la prestación es a título oneroso.

Por tanto, hay que concluir, en principio, que la prestación realizada por el adjudicatario en virtud del contrato celebrado con la Junta de Andalucía está sujeta al I.V.A.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que, como veíamos anteriormente, el I.V.A. grava las prestaciones de servicios “realizadas en el territorio peninsular español e Islas Baleares” (art. 2.1 de la Ley).

El supuesto objeto del presente examen es una prestación de servicios realizada, presumiblemente, fuera del territorio peninsular español e Islas Baleares; en concreto, en Argentina.

El art. 13 de la Ley y los arts. 20, 21 y 22 del Reglamento contienen las reglas para la determinación del lugar de realización de las prestaciones de servicios en las relaciones con Canarias, Ceuta, Melilla y con el extranjero.

La regla general es que “los servicios se considerarán prestados en el lugar donde esté situada la sede de la actividad económica de quien los preste” (art. 13.1.1º de la Ley y art. 20.2 del Reglamento). A los efectos del I.V.A., “se entenderá situada la sede de la actividad económica en el territorio donde el interesado centraliza la gestión y el ejercicio habitual de su actividad empresarial o profesional, siempre que, además, carezca de establecimientos permanente en otros territorios” (art. 13.1.1º, segundo inciso, de la Ley, y art. 20.2, segundo inciso, del Reglamento). Y, a los efectos de este impuesto, “se considerará establecimiento permanente cualquier lugar fijo de negocios donde el sujeto pasivo realice actividades empresariales o profesionales” (art. 13.1.2º, segundo inciso de la Ley, y art. 21, párrafo primero, del Reglamento).

En el caso examinado, el adjudicatario, que presta el servicio contratado con la Junta de Andalucía, presumiblemente en territorio argentino, tiene situada la sede de su actividad económica, es decir, tiene centralizada la gestión y el ejercicio habitual de su actividad profesional, en Argentina.

Por tanto, en principio, conforme a la regla general de determinación del lugar de realización de las prestaciones de servicios, contenida en los preceptos estudiados, la prestación del adjudicatario no estaría sujeta al I.V.A., ya que se realizaría fuera del ámbito espacial de aplicación de este impuesto.

Sin embargo, junto a la regla general de determinación del lugar de realización de las

prestaciones de servicios que hemos examinado, se recogen asimismo una serie de reglas especiales, en el art. 13.2 de la Ley y en el art. 22 del Reglamento.

Dice el art. 13.2.5º.c) de la Ley: “Los servicios que a continuación se relacionan se considerarán prestados donde radique la sede de la actividad económica o el establecimiento permanente del destinatario de dichos servicios o, en su defecto, en el lugar de su domicilio: (...) c) Los servicios profesionales de asesoramiento, ingeniería, gabinete de estudios, abogacía, consultores, expertos contables o fiscales y otros análogos, excepto los comprendidos en el número 2, apartado 1º, de este artículo”. Del mismo tenor literal es el art. 22.5.4º del Reglamento.

La prestación de servicios objeto de la presente consulta, esto es, la realización por el adjudicatario de un trabajo denominado “elaboración de propuestas para la rehabilitación socio-económica y físico-ambiental de los Valles Calchaquies (Salta, Argentina)” en virtud de un contrato de trabajo específico y concreto, no habitual, celebrado en fecha 2/1/92 con la Junta de Andalucía, se inserta dentro de esta regla especial de los arts. (13.2.5º.c) de la Ley y 22.5.4º del Reglamento:

- Por un lado, el destinatario del servicio contratado, esto es, la Junta de Andalucía, tiene su sede y domicilio en territorio español.
- Por otro lado, el trabajo a realizar por el contratista se puede inscribir dentro de los “servicios profesionales de asesoramiento, auditoría, ingeniería, gabinete de estudios, abogacía, consultores, expertos contables o fiscales y otros análogos” a los que se refieren los preceptos. En efecto, el objeto del contrato de trabajo específico y concreto, no habitual, celebrado por el adjudicatario con la Junta de Andalucía es “la identificación, análisis y evaluación de la información necesaria para la formulación de programas, proyectos, microproyectos –o conjunto de éstos– que, dentro de un plan de desarrollo integrado, permitan el mejoramiento de la calidad de vida de la población residente en los Valles Chalchaquies (Salta, Argentina) mediante la implantación de actuaciones concretas”, según se recoge textualmente en el pliego de condiciones técnicas del mencionado contrato y en la cláusula tercera del mismo. Este trabajo, así definido y con este objeto, es un servicio profesional de asesoramiento, análogo a los descritos en los preceptos estudiados.

En consecuencia, en el caso que estamos examinando, el trabajo a realizar por el adjudicatario en virtud del contrato celebrado con la Junta de Andalucía está sujeto al I.V.A.

En cuanto al tipo de gravamen aplicable, conforme a los arts. 27, 28 y 29 de la Ley, y a los arts. 56, 57 y 58 del Reglamento, éste será el tipo impositivo general.

El tipo impositivo general fue fijado por la Ley 30/1985, del Impuesto sobre el Valor Añadido, que entró en vigor el 1/1/86, en el 12%. La Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, fijó el tipo general en el 13%, a partir del 1/1/92. Por último, el Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio, de Medidas Presupuestarias Urgentes, fijó el tipo general del I.V.A. en el 15%, a partir del 1/8/92.

Se plantea entonces la cuestión de cuáles de estos tipos generales, que han ido rigiendo en el tiempo sucesivamente, es el aplicable al trabajo que realiza el contratista de la Junta



de Andalucía. A tal efecto, se deberán tener en cuenta las Circulares 4/1992, de 13 de febrero, y 6/1992, de 30 de julio, de este Centro directivo, sobre las repercusiones de las modificaciones del tipo general del I.V.A. en los contratos celebrados por la Administración que se encuentren total o parcialmente pendientes de ejecución a 1/1/92 y 1/8/92, respectivamente.

CUARTO.- Una vez precisado que la prestación realizada por el adjudicatario en virtud del contrato de trabajo específico y concreto, no habitual, celebrado a fecha 2 de enero de 1992, está sujeta al I.V.A., al tipo impositivo general, hay que centrarse en la cuestión de quién es el sujeto pasivo de esta concreta operación sometida al impuesto.

La regla general de determinación del sujeto pasivo contenida en los arts. 15.1.1º de la Ley y 24.1.1º del Reglamento, se excepciona con lo dispuesto en el art. 15.1.2º de la Ley y el art. 24.1.2º del Reglamento, que dicen: "Son sujetos pasivos del Impuesto: (...) 2º los empresarios o profesionales para quienes se realicen las operaciones sujetas a gravamen, cuando las mismas se efectúen por personas o entidades no establecidas en España".

Por su parte, el art. 57.2 de la Ley dice: "En el supuesto a que se refiere el artículo 15, número 1, apartado 2º, de esta Ley, se unirá al justificante contable de cada operación un documento que contenga la liquidación del impuesto. Dicho documento se ajustará a los requisitos que se establezcan reglamentariamente y se anotará en un registro especial". Este precepto es desarrollado por el art. 163.1 del Reglamento.

De todos estos preceptos se desprende que la Junta de Andalucía es sujeto pasivo del I.V.A. devengado en el supuesto examinado, y no está obligada a expedir factura, sino un documento equivalente que contenga la liquidación del I.V.A. y que reúna los mismos datos o requisitos que las facturas.

Esto quiere decir que el líquido a percibir por D. X será la retribución pactada en el contrato, I.V.A. excluido, a la que se le deducirá la retención correspondiente al I.V.A., y asimismo, que la Junta de Andalucía deberá ingresar en el Tesoro, tanto la cantidad retenida al contratista por el concepto de I.R.P.F., como la cantidad correspondiente al I.V.A. devengado en la prestación realizada.

En resumen, pueden extraerse las siguientes conclusiones en lo relativo a la prestación realizada por el adjudicatario en virtud del contrato de trabajo específico y concreto, no habitual, denominado "elaboración de propuestas para la rehabilitación socio-económica y físico-ambiental de los Valles Calchaquíes (Salta, Argentina)", celebrado en fecha 2 de enero de 1992 con la Junta de Andalucía:

1ª) La retribución percibida por el adjudicatario como consecuencia de la realización del trabajo antes descrito, tiene la consideración, a efectos del I.R.P.F., de "rendimiento de actividades profesionales" sujeta a dicho impuesto.

2ª) La prestación realizada por el adjudicatario está, asimismo, sujeta al I.V.A., al tipo de gravamen general.

3ª) La cantidad líquida a percibir por el adjudicatario, y las cantidades que la Junta de Andalucía ha de ingresar en el Tesoro por la retención practicada del I.R.P.F. y por el I.V.A. devengado en la operación gravada, se determinarán conforme a lo precisado en el punto Cuarto anterior.

INFORMES, DICTÁMENES Y SENTENCIAS

V. CONVENIOS.

- V.1. Sujeción al I.V.A. de la cesión al S.A.S. de un local y sus instalaciones para el establecimiento de un consultorio a cambio de una compensación económica, en virtud de concierto celebrado con ayuntamiento.

**INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA
DE 3 DE NOVIEMBRE DE 1992**

- CONVENIOS.
- SUJECCIÓN AL I.V.A. DE LA CESIÓN AL S.A.S. DE UN LOCAL Y SUS INSTALACIONES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN CONSULTORIO A CAMBIO DE UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA, EN VIRTUD DE CONCIERTO CELEBRADO CON AYUNTAMIENTO.

Se ha recibido en esta Intervención General escrito de la Gerencia Provincial de Sevilla del Servicio Andaluz de Salud (S.A.S.) núm. 38881, de fecha 20 de octubre de 1992, en el que se plantea discrepancia frente a la nota de reparo de la Intervención Provincial de 8 de septiembre de 1992, y frente a la Resolución de la Intervención Central del S.A.S. de fecha 5 de octubre de 1992 que ratifica la anterior nota de reparos, relativa a la sujeción al I.V.A. de la cesión al S.A.S., a cambio de una compensación económica, del uso de un local y sus instalaciones propiedad de diversos Entes locales y entidades privadas, para la prestación por parte del S.A.S. de asistencia sanitaria en régimen ambulatorio.

De la documentación que se aporta con el expediente, se deducen los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Inicialmente, en fecha 8 de septiembre de 1992, el Interventor Provincial del S.A.S. de Sevilla, previa consulta a la Intervención Central del S.A.S., formuló nota de reparo relativa a 98 propuestas de pago, con cargo a las aplicaciones 2.41.12.251.03.31E.4. "Concierto de Asistencia Sanitaria con Entes Territoriales", y 2.41.12.251.04.31E.3 "Concierto de Asistencia Sanitaria con Entidades Privadas".

El motivo del reparo es que la Intervención entiende que los arrendamientos de locales para Consultorio están sujetos al I.V.A.

SEGUNDO.- Recibida la nota de reparo, la Dirección Provincial de Gestión Económica de la Gerencia Provincial de Sevilla del S.A.S., no conforme con aquélla, presenta discrepancia ante la Intervención Central del S.A.S. en fecha 14 de septiembre de 1992.

Las alegaciones en apoyo de su discrepancia pueden sintetizarse del siguiente modo:

1) El Acuerdo celebrado entre la Consejería de Salud y Consumo y las diversas entidades titulares de los locales no tiene la naturaleza de arrendamiento, sino de concierto para la prestación de servicios sanitarios. Y ello, en base a lo siguiente:

a) El contrato se recoge en una Circular de la Consejería de Salud y Consumo, Circular



núm. 26/86, de 3/7/86, sobre "Procedimiento para la Concertación de Servicios Sanitarios Asistenciales con Medios Ajenos", modelo-tipo contenido en su Anexo V.

- b) No obstante indicar el propio contrato como objeto del mismo "el arrendamiento de local e instalaciones de propiedad municipal", se invocan los arts. 1203 y 1285 del Código Civil para una correcta interpretación.
- c) El gasto originado por tales contratos se imputa a los conceptos 251.03 "Conciertos de Asistencia Sanitaria con Entes Territoriales" y 251.04 "Conciertos de Asistencia Sanitaria con Entidades Privadas".
- d) No se cumpliría el art. 1554 del Código Civil, que establece que el arrendador está obligado a entregar el arrendatario la cosa objeto del arrendamiento, porque en estos supuestos el Ayuntamiento puede hacer uso del local fuera de las horas de consulta.
- e) Además, el Ayuntamiento aporta personal propio, soporta los gastos de reparación y conservación, y abona la limpieza, suministro de agua, electricidad, teléfono, calefacción y lavandería.
- f) El precio estipulado no es fijo, sino el coste estimado de 25 pts. por persona afiliada de la localidad (por cartilla); siendo además, un precio tarifado.
- g) La génesis del contrato por parte del S.A.S. se encuentra en el art. 90 de la Ley General de Sanidad, y en la Circular 26/1986, antes mencionada.

2) Los citados Contratos celebrados al amparo de la Circular 26/86 están exentos del I.V.A., conforme al artículo 8.1.2º de la Ley 30/1985, de 2 de agosto, del Impuesto sobre el Valor Añadido y al art. 13.1.2º del Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido, aprobado por Real Decreto 2028/1985 de 30 de octubre.

TERCERO.- Recibido en la Intervención Central del S.A.S. el escrito de la Gerencia Provincial de Sevilla en que ponía de manifiesto su discrepancia, en fecha 5/10/92 la Intervención Central dicta Resolución ratificando la nota de reparo emitida por la Intervención Provincial.

Sus consideraciones se pueden resumir de la siguiente manera:

- 1) En ningún momento se pone en cuestión la naturaleza jurídica de la relación entre el S.A.S. y las Corporaciones Locales, que adoptan la forma de concierto.
- 2) El objeto de tales conciertos es "el arrendamiento del local e instalaciones de propiedad municipal, por la Consejería de Salud y Consumo de la Junta de Andalucía, para la prestación por ésta de asistencia sanitaria, en régimen ambulatorio, a los beneficiarios de la Seguridad Social".
- 3) La prestación de asistencia sanitaria es, efectivamente, una prestación de servicios, exenta del I.V.A. de conformidad con los arts. 8.1.2º de la Ley y 13.1.2º de su Reglamento.
- 4) Ahora bien, el arrendamiento del local al S.A.S. por parte del Ayuntamiento es una

operación sujeta y no exenta de I.V.A., pues no se incluye en el artículo 13.1.23ª.b) del Reglamento.

CUARTO.- Recibida la anterior Resolución, la Gerencia Provincial del S.A.S. de Sevilla muestra nuevamente su disconformidad y formula discrepancia ante esta Intervención General, mediante el escrito que motiva el presente trámite, de fecha 20/10/92.

En dicho escrito, además de reiterar las consideraciones que ya formuló ante la Intervención Central, realiza nuevas alegaciones, que se pueden sintetizar de la siguiente manera:

1) Distingue entre convenio y concierto: todo concierto es convenio, pero no viceversa, ya que el concierto es un convenio para prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público que se contrata.

2) En todo acto asistencial sanitario hay elementos sanitarios y elementos no sanitarios, pero ambos dan lugar a un único acto: la asistencia sanitaria. Y conforme a las estipulaciones de los contratos, el Ayuntamiento aporta los elementos no sanitarios: el local para el consultorio; el personal no sanitario; el abono del agua, electricidad, teléfono, calefacción y lavandería.

3) No es un arrendamiento, porque en ese caso, el convenio se regiría por su normativa específica (Ley de Patrimonio de la Junta de Andalucía, Ley de Patrimonio del Estado y Ley de arrendamientos Urbanos), y no por una Circular de la Consejería de Salud y Consumo; por otro lado, el precio estaría sometido a pacto entre las partes y sujeto a la L.A.U. y no estaría sujeto a un precio de tarifa por servicio a prestar.

A la vista de lo expuesto, este Centro estima oportuno formular las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Tras el estudio de la nota de reparo de la Intervención Provincial, el escrito de discrepancia de la Gerencia Provincial del S.A.S., la Resolución de la Intervención Central del S.A.S. que ratifica aquélla y la nueva discrepancia de la Gerencia, se desprende que mientras el órgano gestor, para defender la no sujeción al I.V.A., se apoya en considerar que no existe arrendamiento, sino concierto para la prestación de asistencia sanitaria, el órgano Interventor, para propugnar la sujeción al I.V.A., sin entrar a discutir la naturaleza jurídica de la relación, considera que de ésta se desprende un arrendamiento de local sujeto y no exento.

SEGUNDA.- Las Entidades Públicas, al estar dotadas de personalidad jurídica, pueden celebrar acuerdos, convenciones, contratos o convenios, tanto con particulares (sean personas físicas o jurídicas) como con otras Entidades Públicas.

La normativa fundamental reguladora de las mismas está constituida por la Ley de Contratos del Estado (L.C.E.), Texto Articulado aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de Abril, y el Reglamento General de Contratación del Estado (R.G.C.E.), aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, modificados ambos posteriormente en diversas ocasiones.



A la luz de estas disposiciones, la doctrina clasifica los convenios o contratos celebrados por las Administraciones Públicas en dos grandes grupos:

- Contratos o convenios no sujetos a la legislación específica de contratos del Estado: Son los enumerados en los arts. 2 L.C.E. y 2. R.G.C.E.
- Contratos o convenios sujetos a la legislación específica de contratos del Estado: Son todos los celebrados por el Estado y no comprendidos en los arts. 2 L.C.E. y 2 R.G.C.E. A su vez, se clasifican en otros dos bloques: a) contratos administrativos, sujetos al Derecho Administrativo, entre los que destacan los 3 contratos típicos regulados en la Ley y Reglamento: obras, gestión de servicios públicos, y suministros; b) contratos privados, sujetos al Derecho Civil, con las particularidades previstas en la L.C.E. y R.G.C.E.

TERCERA.- Dentro de los convenios y contratos no sujetos a la legislación específica, se encuentran los “convenios de cooperación que celebra la Administración con las Corporaciones Locales u otros Entes de derecho público” (arts. 2.4. L.C.E. y 2.4. R.G.C.E.).

Tales convenios se rigen por sus “normas peculiaridades”, aplicándose los principios de la L.C.E. “para resolver las dudas y lagunas que pudieran plantearse” (arts. 2, último párrafo L.C.E. y 3.1. R.G.C.E.); añadiendo al art. 3.2. R.G.C.E. que “deberán aplicarse preferentemente como principios de la L.C.E. las reglas comunes que contiene el Capítulo II del Título Preliminar de aquélla, referente a los contratos administrativos de obra, gestión de servicios y suministros”.

La figura jurídica de los convenios de cooperación entre las Administraciones Públicas ha proliferado mucho en los últimos años. No obstante, y pese a la previsión de la L.C.E., no existen “normas peculiares” que los regulen; habrá que estar, por tanto, al texto de las cláusulas de tales convenios, que deberán respetar los principios de la L.C.E., preferentemente las reglas comunes del Capítulo II de su Título Preliminar.

CUARTA.- Centrándonos en los servicios públicos, la gestión de los mismos puede ser de dos tipos:

- Gestión directa: cuando es la Administración la que, a través de sus propios órganos, presta el servicio público.
- Gestión indirecta: cuando la Administración encomienda a una persona natural o jurídica, la gestión de un servicio, a través de un “contrato de gestión de servicios públicos”. Preven la L.C.E. y R.G.C.E. que este contrato puede adoptar las 4 modalidades siguientes: concesión, gestión interesada, concierto, y creación de una sociedad de economía mixta.

El concierto no es, como dice la 1ª Consideración del escrito de disconformidad de la Gerencia provincial del S.A.S. de fecha 20/10/92, “un convenio para prestaciones análogas a las que constituyen el Servicio Público que se contrata”. Más exactamente y conforme a los arts. 66.3ª L.C.E. y 201.3ª R.G.C.E., el concierto es un contrato para la gestión de servicio público celebrado “con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a la que constituyen el servicio público de que se trate”, y es precisamente esa persona natural o jurídica la que, en virtud del concierto, pasa a gestionar el servicio público.

QUINTA.- Los convenios que nos ocupan, cuyo modelo se contiene en el Anexo V de la Circular 26/86, de la Consejería de Salud y Consumo, no obstante denominarse “conciertos”, no lo son propiamente, sino que son convenios de cooperación celebrados por la Administración –en este caso, la Consejería de Salud y Consumo– y una Corporación Local.

No es un concierto, porque, como hemos examinado anteriormente, el “concierto” es una figura jurídica que la legislación de contratos reserva para un supuesto muy concreto: es una de las modalidades de contratación de la gestión de servicios públicos.

Ciertamente, los conciertos previstos en la Circular 26/86 en sus 4 primeras modalidades -“hospitalización”, “asistencia ambulatoria”, “hemodiálisis”, y “transporte de enfermos”-, son verdaderos “conciertos” en el sentido jurídico estricto que a este término dan la L.C.E. y R.G.C.E. Así, por ejemplo, el servicio público de asistencia sanitaria hospitalaria puede prestarlo el S.A.S., bien directamente (a través de un hospital de su titularidad), bien indirectamente, mediante la firma de un concierto con un hospital privado (que es quien materialmente presta el servicio de asistencia sanitaria).

Pero no es el caso del llamado “concierto” que la Circular 26/86 preve en su 5ª modalidad: “consultorios”. En este supuesto, el S.A.S., lo que acuerda con otra entidad, en concreto, un Ayuntamiento, no es la prestación por parte de éste del servicio público de asistencia sanitaria en régimen ambulatorio a los vecinos del municipio titulares del derecho a la asistencia, sino la cesión de un local y sus instalaciones a cambio de una compensación económica, para que sea el propio S.A.S. el que preste la referida asistencia sanitaria ambulatoria. Por tanto, tales contratos, en puridad jurídica, no pueden calificarse de “conciertos”, sino que más adecuadamente entrarían en la categoría de “convenios de cooperación” entre entidades públicas.

SEXTA.- Una vez determinado que el convenio celebrado entre el S.A.S. y las Entidades Locales no es un concierto, para profundizar en su naturaleza jurídica es necesario precisar el carácter de las prestaciones originadas por aquel.

Dicho convenio genera prestaciones entre las dos partes: La Entidad Local se obliga a ceder al S.A.S. un local, para que éste instale la consulta ambulatoria, siendo de cargo de aquélla los gastos del personal propio, los de conservación y reparación del local e instalaciones, así como los de limpieza, suministros de agua, electricidad, teléfono, calefacción y lavandería; el S.A.S. se obliga a abonar al Ayuntamiento un canon, que se fija en la cantidad de 25 pesetas mensuales por cada titular del derecho a la asistencia domiciliado en el municipio.

Es claro que lo acordado entre las partes (S.A.S. y Entidad Local) en el convenio es un arrendamiento: el arrendamiento de un local y de sus instalaciones de propiedad municipal, para que el S.A.S. preste en el mismo la asistencia sanitaria en régimen ambulatorio. Ello es así por las siguientes razones:

1º.- En primer lugar, lo dice el propio convenio cuando declara expresamente que, reunidas las partes, acuerdan “el arrendamiento del local e instalaciones...”

2º.- No obstante el nombre que dan las partes, éste podría no ser admisible, porque, como ha afirmado unánimemente la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, “los contratos son lo que son y no lo que las partes dicen que sean”. Esto quiere decir que hay que analizar el

acuerdo en concreto. Según el art. 1543 del Código Civil, “en el arrendamiento de cosas, una de las partes se obliga a dar a la otra el goce o uso de una cosa por tiempo determinado y precio cierto”. Todos estos requisitos institucionales de la figura jurídica del arrendamiento se cumplen en este caso: una de las partes (la Entidad Local) se obliga a dar a la otra (el S.A.S.) el uso o goce de una cosa (un local y sus instalaciones), por tiempo determinado (un año) y precio cierto (25 pesetas por vecino con derecho a la asistencia).

3º.- No se puede admitir el argumento de la Gerencia Provincial del S.A.S., en el sentido de que no es un arrendamiento porque el local se cede al S.A.S. sólo durante las horas propias de consulta, y porque el Ayuntamiento aporta personal propio, y abona los gastos de conservación, limpieza, suministro de agua, electricidad, teléfono, calefacción y lavandería, porque todas estas estipulaciones no son contrarias a la naturaleza y elementos esenciales del arrendamiento, y se incluyen en el contrato en virtud del principio de libertad de pactos que consagra el art. 1255 del Código Civil.

4º.- Tampoco se puede admitir el argumento de que no es un arrendamiento porque el precio no es fijo, sino de 25 pesetas por persona con derecho a asistencia. El art. 1273 del Código Civil dice que el objeto de todo contrato ha de ser determinado o determinable sin necesidad de nuevo convenio. Y el art. 1543 C.C. dice que el precio del arrendamiento ha de ser “cierto”. En este caso concreto, el precio por la cesión del local (25 pesetas mensuales por cartilla) es determinable y es cierto. A esto hay que añadir que, según la documentación aportada por la propia Gerencia del S.A.S. en el expediente objeto de la controversia, la cantidad de 25 pesetas mensuales por cartilla es la compensación económica que, como máximo, puede abonar el S.A.S. a la Entidad Local, hasta el límite de 2.000.000 de pesetas anuales conforme establece la Circular 26/86; sin embargo, en el modelo de contrato que contiene el Anexo V de la Circular, y en el propio contrato con el Ayuntamiento de El Castillo de las Guardas que también se aporta, figura como compensación económica en la Estipulación Cuarta una cantidad concreta y determinada.

5º.- Afirma la Gerencia que el contrato no es un arrendamiento, porque en tal caso se regiría por su normativa específica, y no por una Circular de la Consejería de Salud y Consumo. Ya hemos examinado anteriormente que, aunque se llame “concierto”, el acuerdo entre el S.A.S. y el Ayuntamiento es más propiamente un “convenio de cooperación”, que genera entre las partes una relación jurídica cuyos caracteres la configuran como un verdadero arrendamiento. Y los “convenios de Cooperación” con las Entidades Locales, según los arts. 2, último párrafo L.C.E. y 3 R.G.C.E., se rigen “por sus normas peculiares”.

6º.- Por último, no se puede negar la naturaleza de arrendamiento afirmando -como hace la Gerencia- que la compensación económica pactada es una “tarifa por servicio a prestar”, (25 pesetas por cartilla), ya que, como hemos reiterado, el servicio lo presta el S.A.S. a los vecinos titulares del derecho a asistencia, y no lo presta el Ayuntamiento. Y el hecho de ser una cantidad fija y no sujeta a variación no contradice precepto alguno de la L.A.U.

SÉPTIMA.- De lo expuesto en las Consideraciones anteriores, se desprende claramente, acerca de la naturaleza jurídica del acuerdo que celebran el S.A.S. y las Entidades Locales, que o bien se califica de un “convenio de cooperación” a los que se refieren los arts. 2.4ª L.C.E. y 2.4ª R.G.C.E. que genera a las partes las prestaciones típicas de un arrendamiento, o bien se prescinde de su carácter de convenio entre Entes públicos y se califica simplemente de arrendamiento.

En cualquier caso, sea cual sea la postura que se adopte acerca de su naturaleza, lo trascendente es determinar si la prestación que genera está sujeta o no al Impuesto sobre el Valor Añadido (I.V.A.).

OCTAVA.- Dicen los arts. 3.1 de la Ley del I.V.A. y 4.1 .1º de su Reglamento: “Están sujetas al Impuesto las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas por empresarios o profesionales a título oneroso con carácter habitual u ocasional, en el desarrollo de su actividad empresarial o profesional”.

Añaden los arts. 3.2. de la Ley y 4.3 del Reglamento que “la sujeción al Impuesto se produce con independencia de los fines o resultados perseguidos en la actividad empresarial o profesional o en cada operación en particular”.

Podría dudarse si un Ayuntamiento es o no empresario. Pero, a efectos del I.V.A. sí puede serlo. Dicen los arts. 4.4.1º de la Ley y 6.3.1º del Reglamento: “Se considerarán, en todo caso, empresarios o profesionales a quienes efectúen las siguientes operaciones: 1 º La realización de una o varias entregas de bienes y prestaciones de servicios que supongan la explotación de un bien corporal o incorporeal con el fin de obtener ingresos continuados en el tiempo”. Y de forma clara y determinante, añade el art. 6.3.1º del Reglamento, en un segundo inciso, que, “en particular, tendrán dicha consideración en todo caso los arrendadores de bienes”.

No es una actividad no sujeta a I.V.A. porque los arts. 5.6ª Ley y 8.9º Reglamento dicen que no estarán sujetas al Impuesto “las entregas de bienes o prestaciones de servicios realizadas directamente por el Estado, las Entidades en que se organiza territorialmente y sus Organismos Autónomos, cuando se efectúan sin contraprestación o mediante contraprestación de naturaleza tributaria”. Y en el presente caso, el Ayuntamiento recibe del S.A.S. una contraprestación económica que no es de naturaleza tributaria.

Por tanto, a los efectos del I.V.A., una Entidad Local puede realizar actividades económicas de naturaleza empresarial o profesional, que, en consecuencia, están sujetas al I.V.A. En este sentido se pronuncia la Dirección General de Tributos, en la consulta no vinculante de fecha 20/5/87, Expte. núm. 273/86.

Y, en consecuencia, cuando una Entidad Local arrienda un edificio de su propiedad, dicho arrendamiento está sujeto al I.V.A., con independencia de quién sea su arrendatario. Claramente, la Dirección General de Tributos, en la Resolución de una consulta vinculante de fecha 5 de junio de 1986 (B.O.E. de 13/6/86) dice lo siguiente: “Están sujetos al Impuesto sobre el Valor Añadido y no exentos del mismo, los arrendamientos de edificios o parte de los mismos no destinados exclusivamente a viviendas concertadas con la Administración Central, Autonómica o Municipal y con las Entidades Gestoras de la Seguridad Social”.

En cuanto la naturaleza del arrendamiento a efectos del I.V.A., cuando su objeto sea un local, no tiene el carácter de “entrega de bienes”, sino de “prestación de servicios” (arts. 7.1 y 7.2.2º de la Ley, en relación con el art. 6 y arts. 11.1 y 11.2.2º del Reglamento, en relación con el art. 9).

NOVENA.- Una vez determinado que el arrendamiento objeto de examen está sujeto al I.V.A., hay que precisar si está exento o no de este Impuesto.



Los arts. 8.1.23º de la Ley y 13.1.23º del Reglamento declaran exentos del Impuesto los arrendamientos que tengan por objeto “terrenos”, y los que tengan por objeto “edificios o partes de los mismos destinados exclusivamente a viviendas”. Y el local que el Ayuntamiento arrienda al S.A.S. para la instalación del Consultorio no entra en estos supuestos.

Por otro lado, la Gerencia Provincial del S.A.S., en su nota de discrepancia, manifiesta que el convenio está exento, en base a los arts. 8.1.2º de la Ley y 13.1.2º del Reglamento.

Según estos preceptos, están exentas del Impuesto “las prestaciones de servicios de hospitalización o asistencia sanitaria y las demás realizadas por entidades de Derecho Público o por entidades o establecimientos privados en régimen de precios autorizados”.

No se puede pretender la exención del arrendamiento al amparo de estos preceptos. Porque lo que estos artículos declaran exenta es la prestación “de servicios de hospitalización o asistencia sanitaria”, y, como se ha reiterado en Consideraciones anteriores, quien presta el servicio de asistencia sanitaria es el S.A.S., no la Entidad Local, que lo que hace es ceder al S.A.S. un local y sus instalaciones para que éste instale un Consultorio y preste la asistencia, a cambio de una compensación económica.

La cesión del local al S.A.S. a cambio de precio (es decir, el arrendamiento), tampoco es una prestación “directamente relacionada con las de hospitalización y asistencia sanitaria” (que sí están exentas), ya que dichas prestaciones aparecen enumeradas taxativamente en el propio art. 13.1.2º del Reglamento, en su tercer inciso, entre las cuales no se encuentra la cesión o arrendamiento de local para la asistencia sanitaria.

DÉCIMA.- Tampoco sería trascendente para determinar la sujeción o no al I.V.A. el hecho de que el local que el Ayuntamiento arrienda al S.A.S. fuera no un bien patrimonial, sino un bien de dominio público.

Si el local tiene el carácter de bien de dominio público, la compensación económica que el S.A.S. abona al Ayuntamiento tendría la naturaleza de precio público, conforme a los arts. 24 y ss. de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, arts. 41 y ss. de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales y arts. 74 y ss. del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio. Pero esto no modificaría la situación porque la cesión de uso o arrendamiento a cambio de la cual se pagaría ese precio público es una operación sujeta y no exenta del I.V.A.

DÉCIMOPRIMERA.- En cuanto al tipo aplicable, conforme a los arts. 27, 28 y 29 de la Ley, y arts. 56, 57 y 58 del Reglamento, éste será el tipo impositivo general.

El tipo impositivo general fue fijado por la Ley 30/1985, de 2 de agosto, del Impuesto sobre el Valor Añadido (que entró en vigor el día 1/1/86) en el 12%. La Ley 31/1991, fijó el tipo general en el 13%, a partir del 1/1/92. Por último, el Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio, de Medidas Presupuestarias Urgentes, fijó el tipo general del I.V.A., a partir del 1/8/92, en el 15%.

DÉCILOSEGUNDA.- Fijado lo anterior, hay que afirmar, a continuación, que en el precio o compensación económica pactada, el I.V.A. se encuentra incluido.

Así lo dice el art. 25 del Reglamento, en su párrafo segundo: “En las entregas de bienes y prestaciones de servicios al Estado y sus Organismos Autónomos, a las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, se entenderá siempre que los sujetos pasivos del Impuesto, al formular sus propuestas económicas, aunque sean verbales, han incluido dentro de las mismas el Impuesto sobre el Valor Añadido que, no obstante, deberá ser repercutido como partida independiente, cuando así proceda, en los documentos que se presenten para el cobro, sin que el importe global contratado experimente incremento como consecuencia de la consignación del tributo repercutido”.

Por tanto, en el arrendamiento de un local y sus instalaciones (prestación de servicios a efectos del I.V.A.) al S.A.S., el sujeto pasivo (en este caso, un Ayuntamiento), al formular su propuesta, incluye dentro del precio el I.V.A.

Esto quiere decir que, por ejemplo, en el Convenio celebrado el 1/2/86 por el S.A.S. con el Ayuntamiento de El Castillo de las Guardas, la compensación establecida en la Estipulación Cuarta de 216.000 pesetas anuales se desglosaría de la siguiente manera: 192.857 pesetas de Base y 23.143 pesetas de I.V.A. (al tipo del 12%). A partir del 1 de enero de 1992, el tipo sería el 13º, y a partir del 1 de agosto de 1992, el 15%.

En resumen, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1ª) Los convenios celebrados entre el S.A.S. y los Entes Locales y otras entidades privadas al amparo de la Circular 26/86 de la Consejería de Salud y Consumo, por los cuales éstas ceden a cambio de una compensación económica un local y sus instalaciones para la instalación por el S.A.S. de un Consultorio no son verdaderos “conciertos”.

2ª) Tales convenios podrían calificarse como “convenios de cooperación”, pero, en todo caso, tienen como objeto el arrendamiento de un local y sus instalaciones.

3ª) El arrendamiento de dichos locales es una operación sujeta y no exenta del I.V.A.

4ª) En el precio estipulado, ha de entenderse que el I.V.A. está incluido.

En consecuencia, esta Intervención General, en base a Antecedentes y Consideraciones anteriores, y de conformidad con lo establecido en el art. 13 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía.

RESUELVE

Ratificar la nota de reparos de fecha 8 de septiembre de 1992 de la Intervención Provincial del S.A.S. de Sevilla y la Resolución de fecha 5 de octubre de 1992 de la Intervención Central del S.A.S., en el expediente de gastos relativo a pago por el S.A.S. de la compensación económica pactada con determinados Entes Locales y entidades privadas por el arrendamiento de un local y sus instalaciones para la instalación en los mismos de consultorios para la asistencia sanitaria en régimen ambulatorio a los beneficiarios de la Seguridad Social, en el sentido de considerar dichas operaciones como sujetas al I.V.A. el importe del I.V.A. se considera incluido en la compensación económica pactada.



Se recuerda que de no estar conforme con la presente Resolución, de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 de la Ley General de la Hacienda Pública de Andalucía y el art. 13 del Reglamento General de Intervención de la Junta de Andalucía, se podrán trasladar las actuaciones, para su definitiva resolución, al Consejo de Gobierno o a la Comisión General de Viceconsejeros, según su cuantía, comunicándolo al Consejero de Economía y Hacienda en la forma prevista en el art. 10 del citado Reglamento.



INFORMES, DICTÁMENES Y SENTENCIAS

VI. PAGOS.

VI.1. Reintegro en el sistema de Anticipo de Caja Fija.

**INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA
DE 4 DE DICIEMBRE DE 1992**

- PAGOS.
- REINTEGRO EN EL SISTEMA DE ANTICIPO DE CAJA FIJA.

El reintegro de las cantidades indebidamente abonadas con cargo a la Cuenta de funcionamiento, deberán efectuarse en la cuenta de tesorería del I.A.A.P.

Se ha recibido en este Centro directivo su oficio de fecha 14-10-92 con nº de registro 3.012 en el que plantea diversas consultas relativas al sistema de Anticipos de Caja Fija y el funcionamiento de la reposición de fondos. Concretamente, ante el posible aumento de reintegros exigibles a los particulares, que motivan la sucesiva “descapitalización” de la Cuenta de Funcionamiento, el I.A.A.P. plantea las siguientes cuestiones:

- 1) ¿Es acertado el procedimiento de exigir el reintegro en la Cuenta Restringida de Ingresos, o, por el contrario, debería efectuarse en la Cuenta de Tesorería del I.A.A.P.?
- 2) En su caso, ¿cómo se pueden devolver esos fondos sujetos a reintegro a la Cuenta de funcionamiento para impedir que disminuya el saldo “real” del Anticipo de Caja Fija?
- 3) ¿Qué concepto presupuestario, a la vista del Presupuesto de Ingresos del I.A.A.P., es el correcto para la imputación del reintegro?

En relación con la referida consulta y antes de entrar en el fondo del asunto, entendemos deben tenerse en cuenta varias consideraciones previas:

1º.- El Reglamento General de Tesorería y Ordenación de Pagos, aprobado por Decreto 46/1986, de 5 de marzo establece que la Tesorería General podrá operar con Cuentas Generales y Cuentas Autorizadas (art. 3.2.), y que las Cuentas Autorizadas son aquéllas de las que dispongan las distintas Consejerías, sus Órganos y Servicios Periféricos, Organismos Autónomos e Instituciones (art. 5.1.).

Asimismo, el art. 5.2. del citado Reglamento preceptúa que podrán autorizarse, entre otras, la Cuenta de Gastos de Funcionamiento, la Cuenta Restringida de Ingresos y la Cuenta de Tesorería de Organismos Autónomos.

2º.- Respecto a la Cuenta de Gastos de funcionamiento, se utilizará para situar fondos y realizar pagos, ya provengan de libramientos que, aunque expedidos “en firme” a favor de Habilitados, Pagadores o Cajeros, impliquen distribución por éstos del importe de los mismos



entre distintos perceptores; de libramientos expedidos “a justificar” en virtud de lo dispuesto en el art. 53 de la Ley General 5/1983, de 19 de julio, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, o de libramientos para asignaciones de material no inventariable (art. 5.2.b).

3º.- En cuanto a la Cuenta Restringida de Ingresos, *se utilizará exclusivamente para situar fondos que deriven de la propia actividad de los Órganos titulares de los mismos*, sin que, con cargo a ellos, puedan efectuarse más pagos que los que tengan por objeto ingresar en la Delegación de Hacienda de la Junta de Andalucía de cada provincia, los días 5 y 20 de cada mes o inmediatos hábiles posteriores, el importe de lo recaudado en la quincena correspondiente, mediante cheque nominativo a favor de la “Tesorería General de la Junta de Andalucía”, acompañando la correspondiente documentación clasificada por modelo de impresos o, en su caso, conceptos de ingresos (art. 5.2.c).

4º.- Por último, respecto a la Cuenta de Tesorería de Organismos Autónomos, se utilizará para custodiar los fondos generados por sus operaciones presupuestarias.

En base a lo anterior, este Centro estima que el reintegro de cantidades indebidamente abonadas con cargo a la Cuenta de funcionamiento, deberá efectuarse en la Cuenta de Tesorería del I.A.A.P.

Una vez efectuadas las consideraciones anteriores y respecto a las concretas cuestiones planteadas este Centro Fiscal informa lo siguiente:

- Respecto a la cuestión planteada sobre si es acertado el procedimiento de exigir el reintegro por pagos indebidos en la cuenta restringida de Ingresos la respuesta es negativa por las razones apuntadas, ya que debe efectuarse en la Cuenta de Tesorería.
- En cuanto a la segunda cuestión relativa a la reposición de los fondos a la cuenta de funcionamiento en aquellos casos en que se han producido pagos indebidos hay que distinguir varios supuestos:
 - 1º Si la documentación acreditativa de la prestación o derecho del acreedor se ha presentado a fiscalización al solicitar la reposición y ha sido fiscalizada de conformidad, no se plantea problema alguno relativo a la “descapitalización” de la Cuenta de Funcionamiento.
 - 2º En el caso de que aún no se haya tramitado la reposición de los fondos de la cuenta de funcionamiento hay que distinguir dos supuestos:
 - Uno, que se haya reintegrado el importe pagado indebidamente en cuyo caso se tramitará para la reposición de fondos de la cuenta de funcionamiento, juntamente con todos los justificantes, el documento que acredite el pago realizado indebidamente y certificación del ingreso efectuado en la cuenta restringida de ingresos.
 - Dos, que no se haya reintegrado, en cuyo caso sólo podrán reponerse los fondos por las cantidades debidamente justificadas por el habilitado. Por tanto aquí se produciría una descapitalización de la cuenta de funcionamiento, yen el supuesto

de que su importe fuese significativo, por este Centro directivo y a instancias de esa Secretaría General, se podrá abordar una solución extraordinaria para solventar el problema que tal evento ocasionaría.

- Finalmente y respecto a la última cuestión planteada, la imputación del reintegro se haría a la aplicación 380 del Presupuesto de Ingresos de la Comunidad Autónoma, si se trata de ejercicio cerrado, o 381 si es del ejercicio corriente.

INFORMES, DICTÁMENES Y SENTENCIAS

VII. PERSONAL EN GENERAL.

- VII.1. **Indemnización por razón del servicio.** Asistencias a las sesiones de tribunales y colaboración en la formación del personal. Valoración del límite de las 75 horas anuales. Control del límite del 10% de las retribuciones íntegras anuales.
- VII.2. **Indemnización por razón del servicio.** Interpretación de los artículos 32.3 y 33.3 del Decreto 54/1989 sobre indemnizaciones por razón del servicio por las asistencias a sesiones de Tribunales y colaboración en actividades de los órganos de la Administración para la formación del personal.
- VII.3. **Jubilación anticipada.** Tratamiento fiscal de las indemnizaciones por jubilación anticipada, concretamente en lo referente al I.R.P.F.

**INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA
DE 21 DE OCTUBRE DE 1992**

- PERSONAL EN GENERAL.
- INDEMNIZACIÓN POR RAZÓN DEL SERVICIO. ASISTENCIAS.

Percepción de asistencias por la concurrencia a las sesiones de tribunales y colaboración en la formación del personal. Valoración del límite de las 75 horas anuales. Control del límite del 10% de las retribuciones íntegras anuales.

Ha tenido entrada en esta Intervención General su escrito de fecha 29 de septiembre, registro de salida nº 2895, por el que se plantean diversas cuestiones en relación con las asistencias que pueda percibir el personal al servicio de la Junta de Andalucía por la concurrencia a las sesiones de tribunales y colaboración en la formación del personal.

En concreto, las cuestiones que se suscitan son las siguientes:

1º.- Como ha de valorarse el límite de las setenta y cinco horas anuales establecido en el art. 19 b) de la Ley 53/84, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

2º.- Qué conceptos retributivos y de qué ejercicio han de entenderse incluidos para conocer el importe de “las retribuciones anuales que le correspondan por el puesto o cargo que desempeñen” establecido en nuestro Decreto sobre indemnizaciones.

3º.- Al ser varios los órganos de la Administración Autonómica que realiza cursos y por tanto distintos los Centros pagadores, cómo ha de controlarse el reiterado límite de 10 por 100.

Estas cuestiones se suscitan a raíz de lo establecido en los arts. 32.3 y 33.3 del Decreto 54/1989, de 21 de marzo, sobre indemnizaciones por razón del servicio de la Junta de Andalucía, en relación con el 19 b) de la Ley 53/1984, de Incompatibilidades del personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Así, el primero de los citados determina expresamente: “El personal al servicio de la Junta de Andalucía no podrá percibir, por las asistencias a que se refiere el presente artículo, un importe superior al diez por ciento de las retribuciones anuales que les correspondan por el puesto o cargo que desempeñen”.

En cuanto al segundo, el art. 33.3, tiene el siguiente tenor literal: “En ningún caso se podrá percibir por el conjunto de las asistencias a que se refiere el presente artículo un importe anual



superior al 10 por 100 de las retribuciones íntegras anuales del perceptor por su puesto de trabajo principal”.

Y por último, en cuanto al artículo 19 de la Ley 53/84, dispone que quedan exceptuadas del régimen de incompatibilidades determinadas actividades, entre otras, las previstas en su apartado b): “La dirección de seminarios o el dictado de cursos o conferencias en Centros Oficiales destinados a la formación de funcionarios o profesorado, cuando no tengan carácter permanente o habitual ni supongan más de setenta y cinco horas al año”. Límite de 75 horas al año que se encuentra contenido en el art. 33.1 del Decreto ya citado.

Así pues, una vez reproducidos los preceptos que originan la consulta y en relación con las cuestiones que se suscitan en la misma, este Centro Fiscal entiende lo siguiente:

1º.- Con respecto al límite de las 75 horas anuales, establecido en la Ley 53/84 y recogido en nuestro Decreto de indemnizaciones, para el dictado de cursos o conferencias en Centros Oficiales destinados a la formación del funcionario, es necesario destacar que su referencia, es temporal, no cuantitativa, que tiene su explicación en la Exposición de Motivos de la referida Ley: “La nueva regulación de las incompatibilidades contenida en esta Ley parte, como principio fundamental, de la dedicación del personal al servicio de las Administraciones Públicas a un solo puesto de trabajo, sin más excepciones que las que demande el propio servicio público”. Así, “el ejercicio de cualquier actividad compatible no servirá de excusa al deber de asistencia al lugar de trabajo que requiera su puesto o cargo, ni el atraso, negligencia o descuido en el desempeño de los mismos” (art. 20.2 de la Ley 53/84).

En consecuencia, el problema debe centrarse en su control, ya que si se sobrepasa este límite se incurrirá en incompatibilidad, sin perjuicio de las sanciones que puedan corresponder conforme al régimen disciplinario (art. 20.1 de la Ley 53/84).

2º.- En cuanto a la segunda cuestión, hay que distinguir dos aspectos: uno, qué conceptos retributivos hay que tener en cuenta para calcular el límite del 10 por 100, y dos, a qué ejercicio han de referirse.

Por lo que se refiere al primer aspecto, a falta de precepto expreso, hay que partir de la expresión utilizada por el Decreto “retribuciones íntegras anuales del perceptor por su puesto de trabajo principal”. Para ello es conveniente analizar los distintos conceptos que retribuyen el puesto de trabajo. Así aquellas retribuciones cuya periodicidad sea mensual o semestral y de cuantía fija (sueldo, trienios, pagas extraordinarias, complemento de destino y, en su caso, complemento específico) no ofrecen dudas sobre su inclusión como “retribuciones íntegras anuales”.

Mayor dificultad ofrece el complemento de productividad y las gratificaciones por servicios extraordinarios. Así, las primeras están destinadas “a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo”. Y en cuanto a las segundas retribuyen “los servicios extraordinarios que se presten fuera de la jornada normal, que en ningún caso podrán ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo”. Pues bien, este Centro se inclina por su no inclusión, ya que se deben, por un lado, a un especial comportamiento del funcionario, y, por otro lado, no aparecen reflejadas en la relación de puestos de trabajo, desconociéndose por tanto su importe.

Y por lo que respecta al ejercicio, este Centro, como quiera que el Decreto no contiene ninguna norma al respecto, entiende que ha de regir el criterio del devengo, es decir, las retribuciones a tener en cuenta han de referirse a las del momento en que surge el derecho del interesado y la correlativa obligación de la Administración de proceder al abono de la indemnización que corresponda.

Llegados a este punto y antes de entrar a responder la tercera cuestión planteada, es conveniente deducir unas primeras conclusiones:

- Que como el propio art. 19 establece, estas actividades son excepciones del régimen de incompatibilidades previsto en la Ley y en consecuencia deben estar sujetas a la fijación de unos límites (10% de las retribuciones anuales y 75 horas como máximo al año) cuya razón de ser estriba en garantizar la dedicación a un solo puesto de trabajo.
- Que el límite del 10% se inspira fundamentalmente, en garantizar que la actividad principal del personal que concurre a las sesiones de tribunales o colabore en cursos, se desempeñe con la necesaria dedicación.
- Que, para ello, se ha establecido un límite de dedicación anual, fijado en 75 horas, por la colaboración en Centros Oficiales dedicados a la formación del personal.
- Que las retribuciones anuales por el puesto de trabajo principal, que los arts. 32.3 y 33.3 del Decreto 54/89 toman como base para fijar el límite del 10 por 100, vendrán constituidas por las que correspondan únicamente al puesto de trabajo principal; en consecuencia, deberán computarse, además de las básicas (sueldo, trienios y pagas extraordinarias), el complemento de destino y, en su caso, el específico, sin incluir el de productividad.

3º.- Por último, en cuanto al control de estos límites, habida cuenta de la ausencia de precepto expreso que se pronuncie sobre la materia, ésta Intervención General considera que esta ausencia se puede suplir con una declaración responsable del perceptor de que no incurre en incompatibilidad por encontrarse dentro de los límites establecidos en los artículos ya citados, debiendo acompañarse a la misma una certificación expedida por el habilitado competente de las retribuciones que perciban. Asimismo, al ser el I.A.A.P. el Organismo que imparte la mayoría de los cursos que se realizan dentro de esta Comunidad Autónoma deberá realizarse un seguimiento exhaustivo del personal que participe en los cursos con el objeto de verificar que se cumplen los límites citados. Todo ello sin perjuicio de las competencias que tienen atribuidas en esta materia la Inspección General de Servicios, según disponen los arts. 10 del Decreto 8/1985 y 17 c) del Decreto 255/87.

**INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA
DE 22 DE OCTUBRE DE 1992**

- PERSONAL EN GENERAL.
- INDEMNIZACIÓN POR RAZÓN DEL SERVICIO.

Interpretación de los artículos 32.3 y 33.3 del Decreto 54/1989, sobre las asistencias por concurrencia a sesiones de Tribunales y Órganos encargados de la selección del personal y asistencias por colaboración en actividades de los órganos de la Administración para la formación del personal.

Referencia a las colaboraciones en libros, revistas o publicaciones.

Se ha recibido en esta Intervención General consulta acerca de la interpretación que ha de darse a los artículos 32 y 33 del Decreto 54/1989 de 21 de marzo, sobre indemnizaciones por razón del servicio de la Junta de Andalucía que regulan, respectivamente, las asistencias por concurrencia a sesiones de tribunales y órganos encargados de la selección de personal y las asistencias por colaboración en actividades de los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía responsables de la formación del personal de las Administraciones Públicas.

La Consulta se centra en los puntos número 3 de ambos preceptos, donde textualmente se expresa:

- Art. 32.3: "El personal al servicio de la Junta de Andalucía no podrá percibir, por las asistencias a que se refiere el presente artículo, un importe superior al diez por ciento de las retribuciones anuales que les correspondan por el puesto o cargo que desempeñen."

- Art. 33.3: "En ningún caso se podrá percibir por el conjunto de las asistencias a que se refiere el presente artículo un importe anual superior al diez por ciento de las retribuciones íntegras anuales del perceptor por su puesto de trabajo principal."

Como puede observarse, ambos puntos establecen un límite del 10%, pero mientras que en el art. 32.3 se expresa retribuciones anuales del puesto que desempeñen en el art. 33.3 se manifiesta retribuciones íntegras anuales del puesto principal.

Al interpretar los referidos preceptos, se han planteado las siguientes cuestiones que podrían sintetizarse del siguiente modo:

1ª.- ¿Debe entenderse en ambos supuestos que el 10% opera sobre retribuciones íntegras?



2ª.- La expresión retribuciones anuales, a efectos de determinar el importe sobre el que ha de girar el 10% ¿cómo ha de computarse temporalmente: siguiendo el criterio de previsión de devengo anual o el de pago efectivo?

3ª.- ¿Qué conceptos retributivos deben incluirse en las retribuciones anuales?

4ª.- Retribuciones del puesto que desempeñen (art. 32.3) y retribuciones del puesto principal (art. 33.3) ¿han de interpretarse de igual modo o, por contra, el 32.3 permite acumulación de puestos y 33.3 restringe las retribuciones a las del puesto principal?

Para contestar las cuestiones planteadas, este Centro estima oportuno realizar las siguientes consideraciones:

PRIMERA.- Por lo que respecta a la primera cuestión, si se trata de retribuciones íntegras o líquidas, ha de atenderse a que las normas sobre retribuciones como Ley de Presupuestos, al regular los créditos de personal, órdenes por las que se dictan normas sobre confección de nóminas, etc. se refieren siempre a retribuciones íntegras.

Este Centro sólo conoce supuestos en que se tomen como referencia las retribuciones líquidas cuando así lo ordene una disposición expresamente, cuya justificación suele ser la consideración de que han de atenderse las circunstancias personales del perceptor.

En consecuencia, han de tomarse las retribuciones íntegras que, por otra parte, es la interpretación menos restrictiva.

SEGUNDA.- En cuanto al cómputo temporal, este Centro estima que debe tomarse lo que podríamos calificar como “previsión de devengo anual del puesto de trabajo que actualmente se desempeñe”, es decir, el importe de las cantidades que habrían de satisfacerse desde 1 de enero hasta 31 de diciembre, ya que lo contrario podría encontrar problemas tales como el cambio de puestos de trabajo desigualmente retribuidos, el del personal de nuevo ingreso, etc.

TERCERA.- Por lo que respecta a los conceptos retributivos que deben incluirse en la base sobre la que ha de aplicarse el 10% este Centro estima que han de incluirse los que tengan carácter de fijos, con independencia de su periodicidad mensual, semestral, etc., ya que las asistencias no han de subordinarse a la periodicidad de las retribuciones, sino a las necesidades del servicio de la Junta de Andalucía.

El carácter de fijeza puede venir dado por diferentes motivos, siendo los más usuales los siguientes:

1.- La otorgada por la Relación de Puestos de Trabajo, como el sueldo, complemento de destino y complemento específico.

2.- La concedida mediante acto administrativo de reconocimiento por autoridad competente como trienios y complementos personales transitorios.

3.- La garantizada por la normativa legal y reglamentaria como es la paga extraordinaria.

Por contra, los complementos de productividad, gratificaciones por servicios extraordi-

narios y las pagas compensatorias por aumento de I.P.C. no deben computarse, ajuicio de esta Intervención General, ya que de ninguno de estos conceptos se puede predicar su fijeza por estar sujetos a avatares varios:

Así, el complemento de productividad se caracteriza, en el artículo 46.3 c) de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, como un complemento que “Corresponde al Consejero o Jefe de la Unidad a la que se haya asignado la cuota global de concreción individual de las cuantías y de los funcionarios que hayan merecido su percepción (...), sin que en ningún caso esta percepción implique derecho alguno a su mantenimiento”. (En similares términos se regula en el artículo undécimo, cinco de la Ley 3/1991, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1992).

Las gratificaciones por servicios extraordinarios que se presten fuera de la jornada normal, en ningún caso podrán ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo (art. 46.3 de la Ley 6/85).

Las pagas compensatorias por aumento de I.P.C. tampoco deben computarse, ya que las mismas tienen el carácter de compensación del ejercicio anterior en el que incluso, se podría haber desempeñado un puesto diferente y, como se ha concluido antes, se ha de tomar de base las cantidades asignadas al puesto que se desempeñe, lo que se calificó, en la consideración 2ª, como “previsión de devengo anual del puesto desempeñado”.

El hecho de que de la base sobre la que ha de aplicarse el límite del 10% se excluyan productividad, gratificaciones y pagas compensatorias por aumento de I.P.C. no debe tomarse como la aplicación de un criterio restrictivo, puesto que, por un lado, significan cantidades pequeñas que poco pueden perjudicar al personal que realice las asistencias y, por otro, su inclusión supondría innumerables dificultades en el momento de la estimación de sus importes por faltarles el carácter de fijeza.

CUARTA.- En cuanto a si debe entenderse implícito o no, en el artículo 32.3, el adjetivo de “principal”, este Centro considera que si se realiza una interpretación sistemática e integradora ha de llegarse a la conclusión de que el artículo 32.3, al igual que el 33.3, se refiere al puesto de trabajo principal.

En base a las consideraciones formuladas, se efectúan las siguientes conclusiones interpretativas del número 3 de los artículos 32 y 33 del Decreto 54/89 sobre indemnizaciones por razón del servicio:

1ª.- Tanto el artículo 32.3 como el 33.3 se refieren a retribuciones íntegras.

2ª.- La cantidad sobre la que ha de girarse el 10% es la resultante de la estimación de las retribuciones desde el 1 de enero a 31 de diciembre, o la que proporcionalmente resulte si la toma de posesión se produjo con posterioridad al uno de enero.

3ª.- Los conceptos retributivos que han de estimarse son los siguientes:

- Sueldo.
- Trienios, en su caso.
- Pagas extraordinarias.



- Complemento de destino.
- Complemento específico, en su caso.
- Complemento personal transitorio, en su caso.

4ª.- Tanto el artículo 32.3 como el 33.3 se refieren al puesto de trabajo principal.

Por último, dado que el objeto del presente informe se centra en la interpretación que ha de hacerse sobre el citado artículo 33 regulador de las asistencias por colaboración en actividades de los órganos de Administración sobre formación personal (asistencias-indemnización), parece oportuno delimitar esta figura de otra, para la que se viene empleando una terminología aparentemente semejante que ocasiona no pocas confusiones, se trata de las colaboraciones en libros, revistas o publicaciones divulgativas de órganos de la Administración de la Junta de Andalucía.

Así, mientras el último inciso del artículo 33.1 condiciona el abono de las asistencias-indemnización a que el total de horas del conjunto de actividades no supere individualmente el máximo de setenta y cinco al año; las colaboraciones en libros, revistas o publicaciones, como figura de distinta naturaleza, no están sujetas a este límite temporal, entre otras razones por no ser susceptibles de medición temporal.

Asimismo, mientras el precio percibido por las asistencias-indemnización debe considerarse rendimiento de trabajo necesariamente; el importe obtenido por las colaboraciones, debido a su carácter de propiedad intelectual del autor, puede considerarse como rendimiento de actividad profesional.

En definitiva, se concluye que este tipo de colaboraciones en libros, revistas o publicaciones tienen una naturaleza singular por lo que no les resulta de aplicación el procedimiento de las asistencias-indemnización ni sus límites temporales (75 horas anuales) y cuantitativos (10% de las retribuciones anuales), pudiendo, por tanto, ser abonadas por procedimiento diferente).

**INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA
DE 30 DE NOVIEMBRE DE 1992**

- PERSONAL EN GENERAL.
- JUBILACIÓN ANTICIPADA.

Tratamiento fiscal de las indemnizaciones por jubilación anticipada, concretamente en lo referente al I.R.P.F.

En relación con su escrito nº 2514 de 19 de noviembre de 1992, en el que solicita informe acerca de la procedencia o no de la devolución de determinada cantidad de D^a "A" retenidas en concepto de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (I.R.P.F.), al haberle sido abonada, en septiembre de 1992, la indemnización por jubilación anticipada al amparo de la L.O.G.S.E., e informa lo siguiente:

A) Análisis sobre sujeción y no exención de la indemnización al I.R.P.F.

Antes de la entrada en vigor de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (1-1-1992) podría plantearse la duda razonable sobre si las denominadas indemnizaciones, gratificaciones o premios de jubilación, tenían o no la consideración de renta o de si, teniéndola, estaban o no exentas. Ello por aplicación del apartado cuatro del artículo 3 de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Según el indicado artículo 3, las indemnizaciones no sujetas al Impuesto sobre la Renta se condensaban fundamentalmente en una fórmula genérica: "...las indemnizaciones que constituyan compensación de la pérdida o deterioro de bienes o derechos no susceptibles de integrar el hecho imponible del Impuesto sobre el Patrimonio".

Cuando esta normativa se encontraba en vigor, la cuestión a determinar será si la indemnización que nos ocupa constituye o no compensación de la pérdida o deterioro de bienes o derechos no susceptibles de integrar el hecho imponible del Impuesto sobre el Patrimonio.

Sobre este tema en concreto, se ha pronunciado la Dirección General de Tributos, en respuesta a diversas consultas planteadas al respecto. En concreto, en una de 29 de diciembre de 1984, contestó en los siguientes términos: "...En la jubilación voluntaria o anticipada... no se trata de compensar la pérdida de un derecho, sino que lo que existe es el reconocimiento de un nuevo derecho que entra en el ámbito de los derechos pasivos, pensiones o retribuciones devengadas sujetas al Impuesto".

La nueva Ley 18/91, con el propósito de remediar situaciones conflictivas en su

interpretación parecidas a la que nos ocupa, según se expresa en su Exposición de Motivos, ha sustituido esa cláusula general de no sujeción por una enumeración cerrada de exenciones realizada en su artículo 9º y en la que no figura este tipo de indemnización.

A mayor abundamiento, se pueden analizar los siguientes preceptos:

El artículo 5 de la ley 18/91 que establece, en su punto uno, que constituirá el hecho imponible la obtención de renta por el sujeto pasivo y, en su punto cuatro, que componen la renta, entre otros, los rendimientos de trabajo.

El artículo 24 de la citada Ley 18/91 que dispone que se considerarán rendimientos de trabajo todas las contraprestaciones o utilidades, cualquiera que sea su denominación o naturaleza, que deriven directa o indirectamente del trabajo personal del sujeto pasivo.

Esta referencia a “indirectamente” disipa cualquier duda sobre si las pensiones derivan del trabajo personal, está claro que derivan indirectamente.

El artículo 25 enumera a título ejemplificativo algunos rendimientos del trabajo y recoge, en su apartado d), a “Los premios e *indemnizaciones* no comprendidas en el artículo 9 de esta Ley”, y, en el g) a las pensiones y *haberes pasivos*.

De estos preceptos, se deduce que estos rendimientos están sujetos a I.R.P.F.

El artículo 9 de la meritada Ley, en una enumeración cerrada, según se califica en el epígrafe IV, párrafo octavo, dedicado al hecho imponible, establece cuáles son los supuestos de rendimientos que aunque sujetos están exentos de tributación.

Entre los mismos no figura la indemnización por jubilación anticipada, luego, en sentido contrario, no está exenta.

En consecuencia, ni al amparo de la normativa derogada, con la que podrían existir dudas, ni al de la normativa vigente, en la que no existen, las indemnizaciones por jubilación anticipada constituyen supuesto de no sujeción o de exención al I.R.P.F.

B) Análisis sobre la procedencia de la retención.

El artículo 98.1 de la Ley 18/91 no deja lugar a dudas al establecer que las personas jurídicas y entidades que satisfagan o abonen rentas sujetas a este Impuesto, estarán obligadas a retener, en concepto de pago a cuenta, la cantidad que se determine reglamentariamente.

El artículo 43.2 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por Real Decreto 1841/1991, de 30 de diciembre, recoge los supuestos en los que no existe obligación de practicar retención.

Los apartados b) hasta j) se refieren a rendimientos concretos de diferente naturaleza, esencialmente, rendimientos del capital y el apartado a) se refiere a las rentas exentas enumeradas en el artículo 9 de la Ley del Impuesto, en el que ya se ha analizado la no inclusión de las indemnizaciones por jubilación anticipada.

INFORMES, DICTÁMENES Y SENTENCIAS

VIII. PERSONAL FUNCIONARIO.

- VIII.1. Sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de diciembre de 1992 sobre la constitucionalidad del art. 11 de la Ley 46/1985 de 27 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1986 por el que se limita el aumento de las retribuciones en el sector público para 1986 al 7,2% del conjunto de las remuneraciones íntegras del personal al servicio de todas las administraciones públicas.

**SENTENCIA DEL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE
15 DE DICIEMBRE DE 1992**

- PERSONAL FUNCIONARIO.
- RETRIBUCIONES.

Constitucionalidad del art. 11 de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1986, por el que se limita el aumento de las retribuciones en el sector público para 1986 al 7,2% del conjunto de las remuneraciones íntegras del personal al servicio de todas las administraciones públicas. Constitucionalidad de otros preceptos de la citada Ley.

1374 Pleno. Sentencia 237/1992, de 15 de diciembre de 1992. Recursos de inconstitucionalidad 336/1986 y 349/1986 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Gobierno Vasco y por la Junta de Galicia, contra determinados preceptos de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Reguer, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver i Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados con los números 336/86, promovidos respectivamente por el Gobierno Vasco y por la Junta de Galicia, contra determinados preceptos de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, ha comparecido el Gobierno de la nación representado por el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende, quien expresa el parecer del Tribunal.



I. Antecedentes

1. El día 29 de marzo de 1986, los Letrados don Javier Balza Aguilera y don Faustino López de Foronda Vargas, en nombre del Gobierno Vasco, interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 11 y 61.3, así como la Disposición adicional cuadragésimo octava de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986.

Algo después, el 1 de abril, entró en este Tribunal el recurso de inconstitucionalidad presentado en el Juzgado de Guardia el 26 de marzo por el Letrado don Heriberto García Seijo, en nombre de la Junta de Galicia, contra los arts. 11.2 b) e i) y 3; 55, 56, 59.5 a) y b), 61 y 62, así como la Disposición transitoria primera de la misma Ley 46/1985.

Una vez admitidos a trámite ambos y acumulados por Auto de 19 de junio siguiente, el Abogado del Estado formuló sus alegaciones el 22 de julio de ese año.

En escrito presentado el 12 de septiembre de 1987, la Junta de Galicia anunció su desistimiento de la impugnación del art. 59.5 a) y b) de la Ley 46/1985, exclusivamente. El Abogado del Estado nada opuso al mismo, como tampoco el Gobierno Vasco, que no formuló manifestación alguna y, a la vista de ello, el Pleno, en providencia de 14 de octubre de aquel año, acordó que sobre el desistimiento interesado «se resolverá en la sentencia que en su día pronuncie el Tribunal en los presentes procesos acumulados».

En providencia de 10 de diciembre del corriente año, se ha señalado para deliberación y votación de esta Sentencia el día 15 del mismo mes, en cuyo día se llevó a efecto.

2. El Gobierno Vasco, en su demanda, nos explica que el art. 11 de la Ley impugnada, donde se limita el aumento de las retribuciones en el sector público ese año al 7,2 por 100 del conjunto de las remuneraciones íntegras del personal en activo no sometido a legislación laboral y del mismo porcentaje de la masa salarial del personal laboral al servicio, entre otros, también de las «Administraciones de las Comunidades Autónomas y los Organismos de ellas dependientes» [apartado 2 b)], contradice la Constitución (arts. 134.2, 137, 156 y 157.3, in fine), el Estatuto del País Vasco (arts. 10.4, 40 y 44) y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (arts. 1, 2 y 5, entre otros). En definitiva, la supuesta inconstitucionalidad del precepto se centra en que vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, aún reconociendo que está limitada por el ámbito de competencias de cada Comunidad, por los principios de coordinación y solidaridad y por los límites derivados del principio de unidad económica, si bien éstos son tasados y tienen su punto de referencia obligado en un título competencial previo, por lo que no habilitan al legislador estatal, por medio de operaciones formales, a inmiscuirse en campos que le están vedados.

Sentado lo anterior, el principio de autonomía financiera que consagra el art. 156.1 C.E. y que concreta el art. 40 del Estatuto del País Vasco, implica una autonomía de ingresos, de gastos, de gestión y presupuestaria, si bien se proyecta fundamentalmente en la vertiente del gasto, tal como se deduce de la Ley Orgánica más arriba mencionada. Pues bien, el art. 11 ahora impugnado limita la autonomía política de las Comunidades Autónomas en este aspecto, al hacer extensivo al personal dependiente de las mismas el incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público estatal.

Por su parte, en los arts. 40 y 44 del Estatuto se determina la existencia de una Hacienda propia y se consagra la autonomía presupuestaria de esa Comunidad, en cuyos presupuestos, elaborados por el Gobierno Vasco y aprobados por su Parlamento, se contendrán los gastos de la actividad pública general. Si a ello se suma que, según el art. 10.4 del mismo Estatuto, la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de régimen local y estatuto de los funcionarios del País Vasco y su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 de la Constitución, es claro que corresponde a aquélla determinar el incremento global de las retribuciones de sus funcionarios, con las limitaciones que resulten de los principios de coordinación y solidaridad. A ello no puede oponerse el carácter de norma básica del art. 11 de la Ley de Presupuestos recurrida, pues, por una parte, se trata de una medida coyuntural que no afecta sólo a los funcionarios y, por otra, no responde a la idea de regulación uniforme a que obedecen las bases. Desde distinta perspectiva ese art. 11 excede el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado, referido por el art. 134.2 de la Constitución exclusivamente al sector público estatal.

Además, si bien la potestad de la Comunidad Autónoma de elaborar su propio Presupuesto está limitada por el principio de coordinación con el Estado, según el art. 2.1 de la Ley Orgánica de Financiación, esta misma ha creado conforme al art. 157.3 de la Constitución, un instrumento para aquel principio en tal aspecto, como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, cauce idóneo para la coordinación presupuestaria. Sin embargo, prescindiendo de este órgano y sin título específico que lo avale, el Estado pretende imponer a las Comunidades Autónomas un límite porcentual en el incremento de las retribuciones del personal a su servicio, desconociendo la autonomía financiera de aquéllas, que tampoco responde a las exigencias de la planificación económica, cuyo procedimiento de elaboración es otro y en el cual deben ser oídas las Comunidades Autónomas (131.2 de la Constitución).

En el art. 61.3 de la Ley 451/1986, donde se reiteran principios recogidos en la Ley 7/1984, reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial, que se ha impugnado también por el Gobierno Vasco, se rechaza por inconstitucional la obligatoriedad de que toda Comunidad Autónoma elabore un programa de desarrollo regional o plan de inversiones regionales para poder aplicar las cantidades del Fondo, así como que los tales planes deban acomodarse a una metodología previamente aprobada por el Gobierno. Esto supone una reformulación del ámbito de competencias definidas por la Constitución, sin que exista un respaldo en ella o en el Estatuto que la ampare, como también una limitación de las potestades atribuidas constitucionalmente a diversos órganos y la creación de controles sobre la actuación de las Comunidades Autónomas no establecidos en el texto constitucional. En efecto, al exigirse un programa de desarrollo regional para recibir las cantidades del Fondo de Compensación Interterritorial, cuyas directrices, criterios y metodología debe ser aprobada por el Gobierno, se invaden las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma del País Vasco en particular la que recoge el art. 10.25 del Estatuto, transformándolas al menos en materia de competencia compartida. Si bien las obligaciones que a las Comunidades Autónomas impone el art. 61.2 de la Ley de Presupuestos impugnada podrían encuadrarse dentro del planeamiento económico a que se refieren los arts. 131 y 138 de la Constitución, debe tenerse en cuenta que la planificación central a que aluden debe llevarse a cabo mediante ley (art. 131.1) y con el protagonismo que allí se concede a las Comunidades Autónomas. En este sentido, el citado art. 61.2 de la Ley de Presupuestos produce una deslegalización en cuanto prevé la aprobación por el Gobierno de una metodología común de los programas de desarrollo regional, sin intervención de las Cortes Generales, mediante



una simple consulta al Consejo de Política Fiscal y Financiera y no mediante las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas, como sería preceptivo.

La Disposición adicional cuadragésimo octava de la Ley 46/1985 prohíbe, con carácter de norma permanente, el destino de fondos públicos a aquellas Entidades o sistemas de previsión social complementarios de la Seguridad Social, cuya constitución y existencia dependa en exclusiva de la voluntad de cualquiera de los organismos mencionados en el art. 11.2. Esta interpretación quiebra los principios de autonomía presupuestaria y de autoorganización de las Administraciones públicas, salvo si se entendiera que sólo se prohíbe la financiación pública de entidades de previsión sometidas al protectorado de aquellos Organismos públicos y no de las constituidas por ellos en exclusiva.

En cualquier caso, el art. 149.1 de la Constitución, que reserva al Estado las bases de ordenación de los seguros, no contempla las mutualidades de previsión social, a quienes en cambio, hace referencia específica el art. 10.23 del Estatuto, donde se reserva a la Comunidad Autónoma la materia «en exclusiva», a diferencia de la ordenación del seguro, en que sólo le atribuye competencias de desarrollo legislativo y ejecución [art. 11.2 a) del Estatuto]. Por tanto, corresponde a la Comunidad Autónoma la ordenación *in toto* de tales mutualidades, sin someterse a bases de ordenación dictadas por el Estado. Según el art. 10.23 del mismo Estatuto, la competencia autonómica en materia de «cooperativas, mutualidades no integradas en la Seguridad Social y pósitos» debe, ciertamente, ejercerse «conforme a la legislación general en materia mercantil». Pero eso significa tan sólo que deberá respetarse esta legislación en lo que sea aplicable a las mutualidades o cuando la legislación sobre mutualidades se remita a ella, de acuerdo con la STC 72/1983. Por otra parte, no parece que la legislación mercantil sea aplicable a las mutualidades, a diferencia de las cooperativas, por carecer aquéllas de ánimo de lucro y, desde luego, en ningún caso podría entenderse que la normativa mercantil pueda afectar a relaciones internas de dichas Entidades, como son las de financiación.

El Parlamento Vasco aprobó en su día la Ley 25/1983 sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria, que no prohíbe la financiación pública, haciendo así uso de su competencia exclusiva, pero el legislador estatal ha interpretado de manera distinta la distribución de competencias en la materia, estableciendo bases de regulación en la Ley 33/1984 y en disposiciones complementarias. Sin embargo, la financiación pública de las mutualidades de previsión nunca podría regularse como básica, pues es una cuestión institucional propia. Y, aún admitiendo dialécticamente que pudiera incluirse dicho aspecto entre las bases, la Disposición adicional cuadragésimo octava de la Ley 46/1985, ahora recurrida, estaría vulnerando dichas bases, pues la Ley 33/1984 no impide la participación de instituciones públicas en la financiación de las mutualidades. Por último, tras reiterar que la mencionada prohibición de financiación conculca la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se argumenta que dicha prohibición no puede incluirse en la Ley de Presupuestos, cuyo ámbito material está limitado por el art. 134 C.E. En virtud de lo expuesto, el Gobierno Vasco solicita que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 11 y 61.3, así como de la Disposición adicional cuadragésimo octava de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre.

3. La Junta de Galicia señala, en primer lugar, que el presente recurso es, en su casi totalidad, reproducción del presentado contra la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, aún cuando contenga un aspecto más, considerado como núcleo esencial aquí, cual es el relativo a la determinación del porcentaje

de participación de la Comunidad Autónoma de Galicia en los ingresos del Estado para 1986, que se regula en el art. 59 de la Ley ahora impugnada. A continuación se alega que el principio de descentralización política en el cual se inspira la nueva organización del Estado lleva aparejada la suficiencia de recursos financieros y las potestades normativas y ejecutivas necesarias para que las Comunidades Autónomas puedan gestionar sus respectivos intereses, aunque las Leyes de Presupuestos Generales de cada año recortan con «pretextos» y «excusas» aquella financiación y así ocurre con esta de 1986.

Por otra parte, el sistema constitucional se funda en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas sujeta solamente a los principios de coordinación o cooperación, autonomía reconocida en el art 156.1 de la Constitución y regulada en la Ley Orgánica de Financiación que implica la libertad para realizar gastos, la libertad para obtener ingresos y la libertad para elaborar un presupuesto propio o autonomía presupuestaria. En nuestro ordenamiento, el sistema de distribución de las Comunidades Autónomas en los ingresos estatales, participación necesaria para cubrir los gastos corrientes y de inversión, garantizar un mínimo de prestación de servicios públicos y cubrir los desequilibrios territoriales. Esa participación en los impuestos estatales constituye una manifestación de un poder tributario de las Comunidades Autónomas y la intervención de éstas en su fijación constituye un pilar de la autonomía financiera, restando el poder omnímodo y arbitrario, parcial y discriminatorio a que puede conducir su libre determinación por el Estado. Los gastos en cambio, han de ser regulados libremente por las Comunidades Autónomas.

A renglón seguido, se subraya la naturaleza jurídica singular de la Ley de Presupuestos Generales del Estado que la hacen impropia para regular aspectos extrapresupuestarios, tal como resulta del art. 134 de la Constitución, máxime si modifica la normación sustantiva de materias cuya titularidad competencial es compartida. Así, el art. 11.2, letras b) e i) y 3, donde se fija el porcentaje del 7,2 para el incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales, vulnera no sólo la potestad organizativa de la Junta de Galicia, ex art. 28.2 de su Estatuto, sino también el principio de autonomía financiera art. 156.1) y, además, ha sido aprobado mediante un instrumento –la Ley de Presupuestos– que no reúne los requisitos determinantes de una «armonización». Esta última se produce en la práctica e ilícitamente, pues la invasión por el Estado de las competencias de la Comunidad Autónoma sobre el régimen estatutario de sus funcionarios que el precepto impugnado supone, no encuentra amparo en la competencia estatal sobre las bases (art. 149.1.18 C.E.), ya que esa competencia fue ejercida a través de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en cuanto afecta a esta cuestión, cuyo art. 24 no prevé sino la igualdad de las retribuciones básicas de los funcionarios de todas las Administraciones públicas. Por último, el párrafo del apartado 3 del citado art. 11 que establece un fondo de 1.250.000.000 pesetas para incrementos adicionales pactados de la masa salarial del personal laboral de la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos y Entidades Gestoras de la Seguridad Social atenta contra el principio de igualdad (art. 14 C.E.), pues excluye al personal al servicio de las Administraciones autónomas.

En cuanto a los arts. 55 y 56 de la Ley 46/1985, que regulan la participación en los impuestos del Estado de Municipios y Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares, respectivamente, se alega que vulneran el art. 42.2 del Estatuto, según el cual «los ingresos de los entes locales de Galicia consistentes en su participación en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas se percibirán a través de la Comunidad Autónoma Gallega, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales que se establezcan para las



respectivas participaciones». Sin embargo, los preceptos impugnados establecen criterios materiales de distribución territorial de los recursos, sin intervención alguna de la Comunidad Autónoma y desconocen la competencia de esta última para crear comarcas y parroquias rurales (art. 39 del Estatuto), que son omitidas en el momento de fijar el destino del Fondo Municipal de Cooperación.

Más adelante se razona la impugnación del art. 59, cuyo desistimiento ha formulado, por lo que parece conveniente eliminarlo ya y pasar seguidamente al examen del art. 61 y Disposición transitoria primera de la Ley 46/1985, referentes al Fondo de Compensación Interterritorial, ya que, conforme a los arts. 16.3 de la Ley Orgánica de Financiación y 7 de la 7/1984, reguladora de aquel Fondo la determinación de los proyectos de inversión que hayan de financiarse con cargo a él debe hacerse por «mutuo acuerdo» entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aún cuando por el carácter nivelador del Fondo, en caso de desavenencia corresponda a las Comunidades Autónomas determinar los proyectos de inversión a financiar «dentro de su respectivo ámbito competencial». Nada autoriza al Estado a verificar libremente y por su propia y exclusiva voluntad la asignación de créditos a materias no transferidas. Los preceptos impugnados permiten la asignación de recursos del Fondo a proyectos referidos a materias no transferibles y a los que no ha prestado su conformidad la Comunidad Autónoma de Galicia, por lo que resultan inconstitucionales.

Finalmente, el art. 62 de la Ley 46/1985 establece las normas para el seguimiento y control de las subvenciones, que han de integrar la financiación de las Comunidades Autónomas (art. 15 Ley Orgánica de Financiación), afectando a materias ya transferidas. En tal sentido se niega al Estado la posibilidad de imponer la finalidad de las subvenciones, ni distribuir las unilateralmente entre las Comunidades Autónomas, pues ello se opone a los principios de solidaridad y coordinación, sin que estas infracciones se salven por la necesidad de oír a las Comunidades Autónomas para determinar los criterios objetivos que hayan de servir de base a la distribución territorial de las subvenciones. Por otra parte, la regulación de la gestión de éstas, incluido su seguimiento y control, constituye una competencia de ejecución propia de la Comunidad Autónoma de Galicia, en la cual no puede inmiscuirse el Estado, que tampoco puede fiscalizar las cuentas de aquélla, misión privativa del Tribunal de Cuentas. En definitiva, se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, así como de aquellos otros a los cuales alcance por conexión.

4. El Abogado del Estado hace notar que la impugnación de los arts. 11, 55, 56 y 61 de la Ley 46/1985, plantea cuestiones idénticas a las que son objeto de los recursos de inconstitucionalidad núms. 252/85, 265/85 y 279/85, a cuyas alegaciones se remite. En particular, la cuestión relativa al art. 11 ha sido ya resuelta por la STC 63/1986 y por lo que respecta al art. 59 se hace remisión a la 194/85. A su vez, el art. 62 parte de una premisa, que regula subvenciones del Estado y por ello se inscribe en su poder de gasto siempre que ostente un título competencial por razón de la materia. Finalmente, para la Disposición adicional cuadragésima octava el Abogado del Estado reenvía a las alegaciones formuladas en el recurso 767/84, de Ordenación del Seguro Privado, considerando la naturaleza básica de dicha disposición. Por todo ello, solicita la desestimación de los dos recursos de inconstitucionalidad acumulados.

II. Fundamentos jurídicos

1. Aún cuando formalmente el objeto de ese proceso parezca único, la Ley de

Presupuestos Generales del Estado para 1986 46/1985, de 27 de diciembre, es más cierto que existen tantos como normas concretas de su texto articulado se impugnan. En tal aspecto es posible el desistimiento parcial, como hizo en su momento la Junta de Galicia respecto del art. 59, apartado 5.º, letras a) y b), que se refieren a la «participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado», para cuya regulación nuestra Ley Orgánica en su art. 80 reenvía a la de Enjuiciamiento Civil. No obstante la naturaleza rogada de la jurisdicción constitucional y aún cuando el desistimiento funciona en favor de la presunción de legitimidad de la Ley, no opera sin más el principio dispositivo y no queda pues vinculado el Tribunal por la voluntad unilateral de quien lo formula, pero tampoco es dudoso que éste, como titular del interés cuya actuación sirve de soporte a su legitimación activa en el proceso, ha de ser atendido salvo que otras consideraciones prevalentes lo impidan. En este caso concreto, el que aquí se considera afecta a una norma con un contenido semejante al de otras recogidas en las Leyes 43/1984 y 50/1984, impugnadas por la misma Junta de Galicia a la cual tuvimos por desistida en su día en virtud de idénticos motivos a los que le sirven de fundamento ahora, como pone de manifiesto la lectura de nuestro ATC 1.138/1987 y de la STC 96/1990, donde así se aceptó. Por otra parte, el Gobierno Vasco no impugna ese art. 59 ni se opone al desistimiento, como tampoco lo hace el Abogado del Estado, que muestra su aquiescencia expresa. Por otra parte la continuación del proceso, para este aspecto, carece de contenido constitucional que haga necesaria una nueva decisión de este Tribunal, desde el momento en que tal respuesta se produjo precisamente en la Sentencia más arriba mencionada, donde se resolvió la cuestión controvertida. En definitiva, es correcto y atendible el desistimiento manifestado y ese habrá de ser nuestro primer pronunciamiento.

2. Las normas de la Ley 46/1985 que conforman el objeto plural de este proceso son muchas y heterogéneas. El Gobierno Vasco y la Junta de Galicia impugnan de consuno el art. 11, aún cuando uno totalmente y la otra sólo en parte, donde se regulan ciertos aspectos de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas, así como el art. 61 y la Disposición transitoria primera, total o parcialmente en ambos supuestos, que tienen como protagonista al Fondo de Compensación Interterritorial. Por su parte, la Comunidad Autónoma gallega rechaza también los arts. 55 y 56, en los cuales se fija la participación de los Municipios y las Diputaciones Provinciales en los tributos del Estado no susceptibles de cesión, estableciendo además los criterios objetivos para su reparto. La misma suerte sigue el art. 62, dedicado a las subvenciones estatales, con reglas para su gestión, seguimiento y control. Finalmente, el Gobierno del País Vasco pone en entredicho la Disposición adicional cuadragésimo octava que prohíbe la financiación con dinero público de las mutualidades no integradas en la Seguridad Social.

A tal diversidad corresponden simétricamente los motivos que se utilizan como soporte de las alegaciones de inconstitucionalidad de las normas cuyo elenco queda reflejado atrás, formando un amplio abanico, de lo formal a lo sustantivo. En ese primer aspecto, se nos plantean una vez más la función y el contenido eventual, no necesario y en definitiva complementario del texto articulado de las Leyes de Presupuestos. La invocación de derechos como el de igualdad y el de libertad de negociación laboral y de los principios constitucionales de autonomía, con su vertiente financiera, de los entes públicos territoriales, de coordinación, de solidaridad y de lealtad se hace desde distintos enfoques, en una mezcla difícilmente escindible de la confrontación entre normas. Ahora bien, la constelación de problemas que han de ser enjuiciados en este proceso, salvo uno, coinciden exactamente con el conjunto de cuestiones suscitadas por la Ley 50/1984 de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985. Las incógnitas, pues, han dejado de serlo por



obra y gracia de nuestra STC 96/1990, que a su vez, para ciertas facetas del debate, asume la doctrina al respecto de una anterior, la 63/1986, sin olvidar alguna otra, muy significativa, que se mencionará en el lugar oportuno de ésta. Sólo queda como tema nuevo, no abordado por este Tribunal hasta ahora, el que se refiere a la financiación de las mutualidades.

3. Al aire de la impugnación del art. 11 y de la disposición adicional cuadragésimo octava, normas interrelacionadas, aún cuando en realidad sea el trasfondo del planteamiento, se trae a capítulo una vez más la concepción constitucional de lo que hayan de ser y por tanto contener los Presupuestos Generales del Estado y muy especialmente la función del texto articulado. Tal preocupación no se queda en un plano meramente teórico y ofrece una especial importancia práctica, si se tiene en cuenta las particularidades del procedimiento parlamentario para su aprobación (art. 134.6 y 7 C.E.)

Pues bien, la doctrina de este Tribunal Constitucional es clara al respecto. En más de una ocasión ha hecho notar que la obligación de incluir en los Presupuestos Generales del Estado la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal no impide que, junto a la consignación de las correspondientes partidas, la Ley que apruebe dichos Presupuestos establezca otras disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7 del mismo art. 134 C.E.) que guarden directa relación, las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan (SSTC 63/1986, 65/1987 y 65/1990). Muy recientemente, esta concepción ha sido matizada en el sentido de exigir una relación funcional directa de las normas del texto articulado con los estados de ingresos y gastos, como «complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno» (STC 76/1992). Es evidente por sí mismo que la regulación de las remuneraciones de los servidores públicos, aún cuando fragmentaria, con el establecimiento de un límite porcentual máximo para su incremento, guarda la debida conexión con el contenido y la finalidad de la ley presupuestaria, desde el momento que dotan de sustancia a uno de los capítulos más importantes cualitativa y cuantitativamente, incidiendo en el cuadro económico general. En el mismo caso está la prohibición de financiar con fondos públicos las mutualidades de previsión extravagantes del sistema general de seguridad social, por su carácter complementario o sustitutivo de las retribuciones.

Desde otro ángulo y en la fase prelegislativa, se achaca al autor del proyecto de Ley que para esta regulación común de las retribuciones del personal haya prescindido del Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano consultivo y deliberante, lugar de encuentro por su composición, plural y mecanismo de coordinación de la Hacienda estatal y de las autonómicas, una de cuyas facetas más importantes –la primera en la enumeración– es la política presupuestaria de unas y otras, como pone de relieve la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas [art. 3.2 a)]. La cuestión fue abordada ya por nosotros en la Sentencia 63/1986, cuyo criterio asume la tantas veces mencionada 96/1990. Allí se dice, respecto de la marginación del procedimiento coordinador antes mencionado, que el establecimiento por el Estado de topes máximos globales para el incremento de la masa salarial de los empleados públicos ha de ser entendida sin perjuicio de que, con fundamento en los principios de igualdad y solidaridad, pueda llegarse a la igualdad retributiva del personal al servicio de las distintas Administraciones públicas mediante la coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado, a través de los órganos previstos al efecto tanto en la Ley Orgánica más arriba invocada como en las

reguladoras de la Función pública, por ejemplo la 30/1984, de 2 de agosto, sobre medidas urgentes en tal sector.

Una respuesta muy parecida merece el reproche cuya cobertura se busca en el art. 150. párrafo 3.º, de la Constitución, so capa del carácter armonizador de la norma en tela de juicio, que hubiera exigido una declaración ad hoc sobre su necesidad, en función del interés general, adoptada por las Cortes Generales mediante mayoría absoluta de cada uno de los Cuerpos colegisladores. El precepto enjuiciado no trata de armonizar otras disposiciones y su contenido, el techo salarial de los servidores públicos, tiene como finalidad ostensible la contención de gastos corrientes, consuntivos por tanto y la correlativa reducción del déficit público, medidas encaminadas ambas a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario. Esto guarda relación con su naturaleza básica, que anticipamos aquí y hemos de analizar seguidamente.

4. Esa finalidad, sobre la cual hizo hincapié nuestra STC 63/1986, legitima -desde su perspectiva peculiar- la intervención del Estado como titular de la competencia exclusiva que le concierne para sentar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 C.E.). A tal efecto no conviene olvidar la vocación planificadora de los Presupuestos Generales, programa económico anual de la Hacienda pública, dentro de los cuales las retribuciones del personal conforman uno de los componentes con mayor peso específico en el gasto público y en la política económica general. El límite retributivo en cuestión refleja sencillamente la opción en favor de las inversiones públicas como medida contra la inflación. Por otra parte, la competencia estatal sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18), aquí convergente, puede comprender sin forzar su contenido propio las «previsiones relativas a las retribuciones de los funcionarios comunes a todas las Administraciones públicas, lo que, a su vez, hallaría fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad» (STC 63/1986).

Esta doble consideración permite y exige a la vez la invocación del principio de coordinación como uno de los límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que establece explícitamente la Constitución (art. 156.1). En tal sentido hemos de acudir una vez más a la STC 96/1990 donde se advierte ante todo que ese principio no permite la adopción por el Estado de cualquier medida limitativa de aquella autonomía financiera sino únicamente de las que tengan una relación directa con las exigencias de la política económica general de carácter presupuestario dirigida a la consecución y mantenimiento de la estabilidad económica interna y externa). Desde la perspectiva opuesta, tampoco las competencias que las Comunidades Autónomas recurrentes ostentan sobre el régimen estatutario de sus funcionarios y sobre la Administración local pueden impedir la intervención estatal que, «en el marco del art. 149.1.18 C.E., asegure un trato uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de los objetivos de la política económica general o sectorial, evitando que, dada la estrecha interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio nacional, se produzca un resultado disfuncional y disgregador», (SSTC 152/1988 y 186/1988).

Sin embargo, añade la misma Sentencia, no parece justificado, desde la perspectiva de los objetivos de la política económica general, que el Estado predetermine los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada empleado al servicio de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales. En consecuencia, las normas contenidas en los apartados 2 b) e i), así como por conexión en el apartado 3 del art. 11 citado, cuya razón

de ser se pone en la consecución de los objetivos de política económica, sólo pueden estimarse conformes a la Constitución siempre que el límite máximo del 7,2 por 100 fijado se refiera al volumen total de las retribuciones correspondientes a cada grupo y no a la retribución de cada una de las personas afectadas. Esta norma, que asume el criterio jurisprudencial transcrito, alude claramente al «incremento conjunto de las retribuciones íntegras del personal... no sometido a la legislación laboral» (ap. 2), entendida como el «conjunto de las retribuciones salariales y extrasalariales», con las matizaciones que allí se introducen.

La creación de un Fondo con cargo al cual pudieron, en un día ya lejano, pactarse incrementos adicionales para el personal de la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos y Entidades Gestoras de la Seguridad Social (ap. 3 del art. 11) es algo que en nada afecta a los demás entes públicos territoriales. Aquí el texto articulado se mueve dentro del ámbito estricto de los presupuestos a los cuales sirve y respalda una asignación específica para los servidores del Estado. No hay exclusión de los demás, por la sencilla razón de que sus retribuciones han de ser atendidas con cargo a los presupuestos de las respectivas Comunidades Autónomas y, por ende, no cabe hablar de discriminación alguna que ponga en entredicho el principio de igualdad. Ese mismo fondo para la misma función puede establecerse por cada una de las Haciendas Territoriales si así lo tienen a bien. No se vé, por otra parte, ni tampoco se explica, cómo tal previsión tenga virtualidad para condicionar, restringir o limitar la libertad de negociación colectiva laboral configurada en el art. 37 de la Constitución, desde el momento en que, por definición, no afecta a otros trabajadores que los estatales.

5. La única cuestión inédita, sin respuesta en nuestra propia jurisprudencia, atañe a las limitaciones que con carácter permanente contiene la Disposición adicional cuadragésimo octava de esta Ley de Presupuestos 46/1985, donde se prohíbe financiar con fondos públicos a las entidades o sistemas de previsión social distintos o complementarios de la Seguridad Social obligatoria que constituyan o puedan tener constituidas las diferentes Administraciones, entidades o empresas públicas. La naturaleza de sus prestaciones, complementarias o sustitutorias de las retribuciones de los trabajadores, refleja no sólo su vinculación a la política de personal sino su eventual y casi segura incidencia en el aumento del gasto público. Efectivamente, en los caudales de tal procedencia encuentran un respaldo ilimitado esas mutualidades, cualquiera que fuere su situación financiera por el acierto de sus previsiones y la bondad de su administración.

En definitiva, la interdicción de subvencionar a estas entidades con cargo a los presupuestos de las Comunidades Autónomas está en línea con la pretensión de limitar los gastos de personal, cuyo carácter intrínsecamente consuntivo es evidente, en coherencia con lo establecido en el art. 11 de la Ley, más arriba analizado, para los incrementos salariales, al cual se remite la propia disposición que ahora nos ocupa en el trance de perfilar su ámbito, es decir, las Administraciones a quienes se dirige la prohibición. En tal sentido puede predicarse de ella cuanto dejamos dicho respecto de los topes retributivos. Aquí entran en juego también los principios de igualdad y solidaridad, vista la cuestión desde la perspectiva de los trabajadores, así como el de la coordinación presupuestaria, dentro de un planteamiento general.

En este, que no es sino el reflejo de la política económica general, cuya dirección corresponde al Gobierno de la Nación, a través en este caso de la legislación, encuentra su

título principal, pero no único, la competencia estatal al respecto, como se dijo más atrás (art. 149.1.13 C.E.), que viene dada también por otros factores convergentes. Efectivamente ya se ha destacado que estas prestaciones complementarias o sustitutorias en el sistema retributivo de los trabajadores, por esa su naturaleza, son un componente de la relación jurídica correspondiente y en tal aspecto entran de lleno en el régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas, cuyas bases han de ser establecidas por el Estado (art. 149.1.18).

Por otra parte esa prohibición no desconoce, como se queja el Gobierno Vasco, la competencia exclusiva sobre las mutualidades de previsión no integradas en la Seguridad Social que le atribuye su Estatuto en el art. 10.23. Es una medida que incide en un elemento muy importante de la actividad aseguradora de estas mutualidades, su equilibrio económico y, en definitiva, la solvencia, elemento pues que puede calificarse como básico. Desde tal perspectiva, juega aquí como límite de la competencia autonómica exclusiva la competencia estatal exclusiva también sobre las bases de la ordenación del seguro (art. 149.1.11 C.E.) como ya se dijo en las SSTC 86/1989 y 35/1992, en tanto y en cuanto aquellas mutualidades realicen operaciones aseguradoras. En esta línea jurisprudencial se han excluido de cualquier interferencia estatal los aspectos relativos a la estructura y funciones de esas mutualidades extramuros de los puntos básicos -en el sentido más estricto- de la ordenación general del sector, por incidir en un ámbito donde ciertas Comunidades Autónomas ostentan competencias exclusivas, no compartidas, para el mero desarrollo y ejecución de las estatales. Como consecuencia de lo que se viene diciendo, no parece dudoso que la prohibición contenida en la Disposición adicional cuadragésimo octava se ajusta escrupulosamente al sistema de normas constitucionales a cuya luz ha sido enjuiciada y no ha traspasado sus límites.

6. El principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137), ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aún cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines. Hasta aquí nuestra STC 135/1992. En otras varias (63/1986, 201/1988 y 96/1990) hemos explicado que ello implica «la plena disponibilidad», de sus ingresos «sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se con figuran como exclusivas. Ahora bien, no será necesario insistir pero no viene mal hacerlo una vez más, en que esa libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto. Estos criterios, que fueron sentados teniendo como punto de referencia, a las Comunidades Autónomas, son transportables al ámbito de la Administración Local, cuyas Corporaciones –Municipios y Provincias– tienen garantizada constitucionalmente la suficiencia financiera, en una relación directa de medios a fines, con soporte en los tributos propios y en la posibilidad de participar en los ajenos, estatales y de las respectivas Comunidades art. 142 C.E.).

En tal línea discursiva, ese principio, como se sugiere en nuestra STC 4/1981, es precisamente el que inspira los arts. 55 y 56 de la Ley 46/1985, impugnados exclusivamente por la Junta de Galicia, donde no sólo se establece esa participación en impuestos sino también se fijan unos módulos uniformes y homogéneos para el reparto entre los diversos destinatarios. El Estatuto de Autonomía dispone al respecto que los ingresos de los entes locales de Galicia de este tipo o en subvenciones incondicionadas, se percibirán a través de la Comunidad Autónoma gallega, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales que

se establezcan (art. 49.2, último párrafo). Aquí aparece con claridad la existencia de una fuente -el Estado- y de un canal o cauce -la Comunidad- con un marco normativo, la ley, ley que ha de ser estatal. El texto estatutario transcrito refleja por sí mismo que no configura competencia alguna sobre la materia que no sea la de servir de intermediario.

Esta es la conclusión a la cual llegábamos en nuestra STC 96/1990, donde se insiste en residenciar la facultad para el señalamiento de los módulos para el reparto en el legislador estatal, ya que se trata de fondos mediante los cuales se pretende hacer posible a todos y a cada uno de los entes locales el ejercicio de la autonomía cuya salvaguarda le corresponde constitucionalmente. En este sentido, incumbe al Estado, en virtud de aquella reserva de Ley, a través de la actividad legislativa, hacer efectivos y conjugar el principio de suficiencia de las Haciendas locales y el de solidaridad y equilibrio territorial (arts. 138 y 142 C.E.) y a ello viene que le corresponda el señalamiento de los criterios para el reparto de la participación que se les conceda en los ingresos estatales. Los dos preceptos objeto de discusión cumplen así con la reseña de Ley más arriba invocada, que contiene el Estatuto de Galicia (art. 49.2) sin vulnerar por tanto cualquiera otra de sus normas, desde el momento en que no afecta a la competencia autonómica en materia de Haciendas Locales (arts. 2.2 y 6.3 LOFCA: 27.2 EAG) ni tampoco al sistema de relaciones que tengan su origen en la eventual participación de tales entidades en los ingresos de las Comunidades Autónomas, también prevista en el art. 142 de la Constitución. En este aspecto no cabe desconocer la doble competencia del Estado, convergente aquí, sobre la Hacienda general y para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (arts. 149.1, 14 y 18 C.E.), ya que precisamente el carácter que reviste la participación de las entidades locales en los tributos estatales, como garantía de su autonomía, hace de tal sistema de dotación de recursos el soporte del funcionamiento de estas Haciendas «dentro del conjunto de la Hacienda general» y, en consecuencia, le convierte «en un elemento básico de ésta».

7. El Fondo de Compensación Interterritorial regulado por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, como lugar de encuentro de éstas con el Gobierno y, por ello, instrumento de coordinación, según vimos más arriba, se nutre de una dotación presupuestaria anual con el carácter de carga general del Estado (art. 16.1 LOFCA). El contenido del art. 61.1 de la Ley 46/1985, puesto en entredicho por la Junta de Galicia, refleja por sí mismo que sólo pretende cumplir ese mandato, adscribiendo al Fondo para el año 1986 los créditos recogidos en la Sección 33 y los incluidos para inversiones de los Departamentos ministeriales y Organismos autónomos en el anexo, donde se relacionan los proyectos correspondientes. Nada de esto ha sido cuestionado en la sustancia y por ello no cabe tacharlo de inconstitucional por el sedicente vicio de no haberse llegado al mismo resultado mediante un previo acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma sobre la programación.

Desde otra perspectiva, la circunstancia de que en ésta se incluyan proyectos de inversión relativos a materias transferibles pero no transferidas, también contemplada en nuestra STC 96/1990, sin que la Comunidad Autónoma tenga atribuida la gestión de los créditos correspondiente a su ámbito territorial, fue resuelta ya en el sentido de que no altera la función y la fisonomía que al Fondo atribuye la Constitución como mecanismo corrector de los desequilibrios económicos interterritoriales e instrumento del principio de solidaridad, ni quebranta norma alguna de las muchas invocadas, pues la dotación anual no deja por ello de ser distribuida entre las Comunidades Autónomas y, en su caso, las provincias, como elementos componentes de la organización territorial del Estado (art. 137 C.E.), siendo

transferidos a la Junta de Galicia los créditos correspondientes a materias cuya competencia ha sido asumida.

Por otra parte, no existe norma alguna que prohíba al Estado la gestión de créditos del Fondo de Compensación Interterritorial destinados a financiar proyectos de inversión en los sectores que sean de su competencia, posibilidad reconocida explícitamente en la Ley 7/1984, de 31 de marzo, derogada por la 29/1990, de 26 de diciembre, pero vigente cuando se aprobó la Ley de Presupuestos para 1986. En el caso, pues, de materias conferidas potencialmente en el Estatuto pero no transferidas realmente aún, la competencia para la ejecución no tiene por qué desplazarse hasta la asunción efectiva de funciones y el traspaso de los servicios respectivos. En tal aspecto, único controvertido el art. 61.2 y la Disposición transitoria primera de la Ley 46/1985, se ajusta plenamente al grupo normativo donde se regula la cuestión controvertida, tal y como lo delimita el art. 28.1 de nuestra Ley Orgánica.

8. El mismo art. 61 de la Ley 45/1986 encarga en su párrafo tercero a las Comunidades Autónomas la confección de un programa de desarrollo regional, para cuya elaboración se les proporcionarán por el Gobierno las directrices y criterios, encargo que tiene carácter obligatorio dentro de los límites señalados y marco al que se dota de fuerza compulsiva. Los vicios de inconstitucionalidad que se imputan ahora a esta norma coinciden a la letra con los que fueron el soporte para la impugnación del art. 8 de la Ley Orgánica de Financiación, en el recurso directo *ad hoc* con los utilizados luego como arma contra la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985. Las dudas fueron despejadas por nuestra STC 183/1988, que puso fin al primero de esos dos procesos, cuya solución asume textualmente la 96/1990 dictada en el otro y de la cual venimos usando.

Allí se dice que la exigencia de una planificación regional al respecto, en relación con los sectores afectados por el Fondo de Compensación Interterritorial, no puede calificarse como transgresión de las competencias reconocidas en este aspecto al País Vasco, cuyo Gobierno plantea la queja, ya que «esos programas recogen directrices elaboradas por la misma Comunidad Autónoma, directrices que constituyen uno de los criterios determinantes de los proyectos de inversión que deben financiarse con cargo al Fondo», sin que la uniformidad de la metodología, aspecto formal, pueda ser tachada tampoco de inmisión indebida o interferencia, pues se dicta para satisfacer la necesaria coordinación de los distintos programas y reducir la heterogeneidad a coherencia.

No se da tampoco el supuesto previsto en el art. 131 de la Constitución. Los programas, por otra parte no exhaustivos, para el desarrollo regional ofrecen un primer aspecto territorial y un anverso sectorial incompleto. Aunque se yuxtapusieran no compondrían en ningún caso un plan general de la actividad económica general en la doble acepción de su ámbito geográfico y de su contenido. Los programas atienden a algunas de las finalidades parciales indicadas en la norma constitucional más arriba indicada, pero fragmentarias. La uniformidad formal para su confección, exigencia como vimos de la necesaria coordinación, no es hija de un propósito de planeamiento sino que obedece a la exigencia lógica de poner orden y concierto en las inversiones estatales dentro de cada Comunidad Autónoma. No necesita por tanto del procedimiento de elaboración configurado para el caso de los planes generales, donde se incluye la participación muy activa de aquellas Comunidades, la colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales o económicas, con la intervención de un Consejo nato a la sazón. En suma, no existe la vulneración constitucional aducida por omisión de tales trámites ni se ha podido prescindir para la programación del



Fondo de un procedimiento que no es el suyo, pensado para otras modalidades de la planificación.

9. El art. 62 de la Ley 46/1985 gira en torno a diversos aspectos del concepto de subvención como una de las modalidades más frecuentes de la actividad de fomento, en su vertiente positiva, a guisa de estímulo y con un contenido económico. Ahora bien, la actuación estatal en este aspecto no puede ampararse en la existencia de una «competencia subvencional», «diferenciada» y con soporte propio, secuela de la potestad financiera del Estado, ya que la disponibilidad del gasto público no configura en su favor un «título competencial autónomo que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que correspondan a las Comunidades Autónomas», según se advierte en nuestra STC 179/1985, que incorpora a su texto con otras consideraciones la tantas veces aludida 96/1990. Antes al contrario, aquella actuación sólo se justifica cuando constitucional o estatutariamente se hayan conferido al Estado competencias sobre las materias subvencionadas o aquella actuación se encuadre en las facultades estatales de dirección y coordinación de la política económica, en cuanto tales subvenciones puedan constituir elemento esencial de la misma. En consecuencia, el Estado no puede condicionar las subvenciones o predeterminar su finalidad más allá del perímetro de la competencia concreta que sirva de cobertura a esa intervención suya (STC 201/1988) y sin que, con ello, quepa privar a las Comunidades Autónomas competentes en la materia de todo margen para desarrollar en el sector subvencionado una política propia orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares.

Aquí no se pone en entredicho la existencia en los diversos sectores subvencionados del correspondiente título competencial que respalde la intervención del Estado, sino que por haberse de encuadrar su gestión en el marco normativo general que regule cada tipo de subvención y de acuerdo con su destino finalista, la actuación de la Comunidad gestora, cuyas normas aparecen mencionadas con carácter residual, se ve reducida a puros aspectos instrumentales, adjetivos o procedimentales y en ningún caso a los sustantivos. No es así exactamente, si se recuerda, una vez más, que tanto las normas estatales como la autonómicas han de dictarse en el ejercicio de las respectivas competencias, exclusivas o compartidas, que en teoría no pueden solaparse. No es aceptable, pues, el reproche con carácter abstracto y habrá que estar en cada momento al supuesto de hecho concreto, configurado por la subvención y su regulación, para comprobar si se produce un exceso de la competencia estatal con una correlativa invasión o interferencia de la autonómica, alterando el cuadro general y distorsionando a la vez la autonomía financiera de las Comunidades.

Por otra parte, se dice también en nuestra ST 96/1990 la gestión de las subvenciones queda determinada por su destino, vinculación que es una exigencia de la naturaleza de las cosas y un corolario de esta categoría jurídica. En consecuencia no menoscaba la autonomía financiera de las Comunidades, ya que precisamente de ese carácter finalista trae causa la transferencia presupuestaria a ellas de las asignaciones estatales afectadas o programas específicos en las secciones correspondientes a los diversos Departamentos ministeriales, como una consecuencia necesaria de que tales medidas de fomento versan sobre materias en las que han asumido competencias las Comunidades Autónomas. Esta circunstancia, con el binomio antes explicado, constituye la premisa lógica para la disposición por ellas de los medios financieros asignados, sin que tal afección a un fin o destino concreto le prive de la gestión ni del desarrollo de una política propia en el sector subvencionado, dentro del ámbito

de su competencia al respecto, con el alcance que se indica en la STC 13/1992 (fundamentos jurídicos 7.º y 8.º). Este mismo talante finalista de la subvención y las cantidades transferidas explica y justifica el contenido de los apartados 4.º y 5.º del art. 62 de la Ley controvertida, donde se regula el destino de los remanentes, cuyo reintegro en el supuesto de supresión de alguna de estas medidas de fomento no limita la gestión ni la capacidad de gasto de las Comunidades Autónomas.

La determinación de los criterios objetivos que han de servir de base para la distribución territorial de las subvenciones, facultad que el apartado 2.º del art. 62, aquí y ahora enjuiciado, atribuye al Gobierno, no infringe los principios de coordinación y solidaridad, como pretende la Junta de Galicia. En efecto, para elaborar esos módulos de reparto fueron oídas las Comunidades Autónomas afectadas por el correspondiente Departamento ministerial en cuya sección presupuestaria figuran los créditos asignados, resultando consecuente constitucionalmente que sea el Estado, en virtud de los dos principios más atrás invocados quien lleve a cabo la fijación de tales criterios para asegurar así en lo posible la distribución homogénea, sin discriminación alguna, de aquellos créditos en todo el territorio nacional. Por otra parte son las Cortes Generales y no el Gobierno, quienes aprobaron las autorizaciones para el gasto y su destino, con afección a programas concretos perfectamente individualizados y es el propio legislador quien encomienda al Gobierno de la Nación la operación de determinar esos criterios. No hay, pues, invasión de la potestad legislativa.

En el mismo sentido, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, cuya configuración ha quedado diseñada más arriba, no excluye «la existencia de controles, incluso específicos, en el presente caso, por tratarse de fondos que forman parte de los Presupuestos Generales del Estado y que están afectos a unas finalidades concretas) (SSTC 63/1986 y 201/1988). En este marco han de situarse las dos cargas que se imponen a las Comunidades Autónomas, una el deber de informar a la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales en la hipótesis de supresión de la medida de fomento de uno a otro ejercicio presupuestario (ap. 5.º) y otra que consiste en la obligación de remitir a los Ministerios respectivos un estado trimestral de la situación de los fondos destinados a cada tipo de subvención (ap. 3.º, art. 62). Esta pretensión de supervisar o fiscalizar el seguimiento no puede ser calificado de exorbitante sin exageración. En efecto, si se mira bien no es un control administrativo interno que exija la justificación del gasto – rendición de cuentas, en suma – por razón del origen estatal de los fondos, lo que resultaría incompatible con la autonomía de las Comunidades para colocarlas en una posición subordinada a la Administración del Estado (SSTC 4/1981, 6/1982 y 201/1988), invadiendo por otra parte el ámbito de actuación del Tribunal de Cuentas, delimitado en el art. 136 de la Constitución. Se trata de algo más simple e inocuo, un deber de carácter meramente informativo, necesario para el cumplimiento por la Administración general de su propio control presupuestario interno y para que a la vez pueda efectuar el seguimiento y evaluación de los programas subvencionados. No hay atentado alguno al principio de autonomía ni invasión del campo de competencias de las Comunidades destinatarias. Una vez establecida lo que nuestra STC 201/1988 llama «relación jurídica subvencional» entre aquéllas y el Estado «las respectivas competencias entran en un marco necesario de cooperación y colaboración, en cuanto se orientan a una actuación conjunta en la que no deben mermarse ni la competencia de la Comunidad sobre la materia subvencionada ni la que el Estado tiene para garantizar la coordinación y la unidad de la política económica, así como la efectiva consecución de los objetivos perseguidos en los programas a los que se asignan las subvenciones». En definitiva, estos principios que atrás se invocan, con el de solidaridad,



pueden reconducirse al deber de lealtad constitucional y, por ello, entendido el art. 62.3 como se viene diciendo, no resulta contrario en ninguna de sus partes al orden constitucional de distribución de competencias estatales y autonómicas, ni menoscaba la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Tener por desistida a la Junta de Galicia de la impugnación del art. 59 de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986.

2.º Declarar que el art. 11 de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, no es contrario a la Constitución interpretado en los términos contenidos en el fundamento jurídico tercero de esta Sentencia.

3.º Declarar que el art. 62.3 de la antedicha Ley tampoco es contrario a la Constitución interpretado en los términos contenidos en el fundamento jurídico noveno.

4.º Desestimar los recursos de inconstitucionalidad 336/1986 y 349/1986 en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

INFORMES, DICTÁMENES Y SENTENCIAS

IX. PERSONAL LABORAL.

- IX.1. **Jubilación.** Procedencia y cuantificación del premio de jubilación previsto en el artículo 58 del Convenio Colectivo de la Junta de Andalucía.
- IX.2. **Jubilación.** Informe de la Dirección General de la Función Pública de 24 de noviembre de 1992 sobre cuantía y naturaleza del “premio de jubilación”.
- IX.3. **Clasificación profesional.** Discrepancia relativa a la inadecuada imputación presupuestaria del abono de una Sentencia.

**INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA
DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1992**

- PERSONAL LABORAL.
- JUBILACIÓN.

Procedencia y cuantificación del premio de jubilación previsto en el art. 58 de/ Convenio Colectivo de la Junta de Andalucía.

Se ha recibido en esta Intervención General escrito de la Intervención Delegada en la Consejería de Educación y Ciencia nº 2429, de 12 de noviembre de 1992, en el que se formula consulta acerca de la procedencia y cuantificación del Premio de jubilación previsto en el artículo 58 del vigente Convenio Colectivo del Personal Laboral al Servicio de la Junta de Andalucía (C.C.J.A.), a favor de D. "X".

El personal laboral de la Junta de Andalucía jubilado anticipadamente en diciembre de 1990.

De la documentación aportada, se desprenden una serie de hechos, de los que interesa destacar los siguientes:

1º.- Mediante Real Decreto 1339/1986, de 6 de junio, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Educación no Universitaria (B.O.E. Nº 159, de 4 de julio) fue traspasado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, con la condición de personal interino, D. "X". La efectividad del traspaso se retrotrae en este R.D. 1339/86 a 1 de enero de 1986.

2º.- El Real Decreto 554/1990, de 27 de abril, de modificación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Educación no Universitaria, modifica la adscripción, efectuada por el anterior R.D. 1339/86, a la relación de interinos para incluirlo en la relación de personal laboral.

Esta modificación se produce formalmente en Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de la Administración del Estado-Junta de Andalucía incorporado como anexo al R.D. 554/90.

La modificación, según el texto del Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias, tendrá efectividad a partir del día 1 de abril de 1990 y, en todo caso, los actos administrativos producidos y ejecutados por ambas Administraciones Públicas desde la fecha de efectividad del R.D. 1339/86 (1-1-86) hasta la fecha de efectividad de la modificación efectuada por R.D. 554/90 (1-4-90) mantendrán su plena validez jurídica.



3º.- En fecha 12/12/1990, la Dirección General de Personal de la Consejería de Educación y Ciencia concedió al Sr. "X" la jubilación especial anticipada.

4º.- No obstante los dos hechos anteriormente considerados: a) R.D. 554/90 por el que la relación funcional se modifica y convierte en relación laboral desde 1/4/90 y b) Resolución de la Dirección General de Personal de la Consejería de Educación y Ciencia por la que se concede la jubilación anticipada especial prevista en el artículo 58 del C.C.J.A. hay que tener en cuenta que la Consejería de Gobernación no resolvió clasificar e integrar al Sr. "X" como personal laboral al servicio de la Junta de Andalucía hasta el 22 de julio de 1991, cuando a esta fecha ya estaba jubilado.

Esta clasificación e integración en julio de 1991 fue motivo, por un lado, de que el Sr. "X" no llegase a cobrar en su situación de servicio activo retribución alguna como personal laboral, sino como funcionario interino y, por otro, de que la propia Dirección General de Personal de la Consejería de Educación y Ciencia le denegase el premio de jubilación en fecha anterior a julio de 1991.

5º.- En fecha 8 de junio de 1992, ya integrado y clasificado el Sr. "X" como personal laboral de la Junta de Andalucía por la Consejería de Gobernación, la Dirección General de Personal de la Consejería de Educación le concedió el Premio de Jubilación previsto en el art. 58 del C.C.J.A.

6º.- Sometida la propuesta de liquidación de premio de jubilación a fiscalización, acompañada de documento contable ADOP, la Intervención Delegada en la Consejería de Educación y Ciencia emitió nota de reparos por los dos motivos siguientes:

- a) Incumplimiento de los Requisitos establecidos en el R.D. 1194/85 al que se remite el artículo 58 del C.C.J.A.
- b) Discordancia entre las retribuciones acreditadas al Sr. "X" en el último mes de servicio activo (que fueron satisfechas sobre la condición de personal interino) y los salarios fijados en el C.C.J.A. para el mismo mes y año para el personal laboral que son los que, a tenor del artículo 58 del citado C.C.J.A., hay que tomar como referencia para cuantificar el importe del premio de jubilación.

Conviene recordar que el artículo 2º del R.D. 1194/85, sobre solicitud y nacimiento del derecho a la jubilación especial anticipada (al que se remite el art. 58 C.C.J.A.) exige como requisitos los tres siguientes:

- 1.- Que exista obligación, en la empresa, de sustitución del trabajador jubilado anticipadamente por otro trabajador, por establecerlo el Convenio Colectivo o en virtud de acuerdo con los propios trabajadores afectados.
- 2.- A la solicitud de jubilación debe acompañarse certificación de la Empresa acreditativa del compromiso de sustitución.
- 3.- En todo caso, el nacimiento del derecho a la pensión de jubilación requerirá el cese efectivo en el trabajo y la simultánea contratación del nuevo trabajador.

7º.- En fecha 30/10/1992, el Servicio de Régimen Económico de la Consejería de

Educación y Ciencia contesta la nota de reparos y, tras reconocer el incumplimiento de los requisitos del R.D. 1194/85, explica la razón en el hecho de que a la fecha de jubilación, el Sr. "X" aún no había sido integrado como personal Laboral de la Junta de Andalucía y, por lo tanto, no podía acogerse al beneficio previsto en el artículo 58 del C.C.J.A.

La integración se produce formalmente el día 9/1/1992 pero con efectos de 1/1/1986, según la Hoja de Servicios expedida por el Director General de la Función Pública el día 9/1/92.

En los hechos anteriormente descritos, en opinión de este Centro directivo, no se han observado los requisitos y procedimientos exigidos al menos en dos actuaciones: en la concesión de la jubilación especial anticipada y en la concesión del premio de jubilación.

En la concesión de la jubilación anticipada al 12/12/90, por el incumplimiento de los requisitos exigidos por el R.D. 1194/85, de 17 de julio, sobre normas de anticipación de la edad de jubilación como medida de fomento de empleo, ya que según consta en su propia Exposición de Motivos, la finalidad del R.D. consiste en permitir la celebración de nuevas contrataciones con cualesquiera trabajadores que se encuentran inscritos como desempleados en la correspondiente oficina de Empleo.

En la concesión del premio de jubilación, en base al artículo 58 del C.C.J.A., además de por la misma razón expuesta en el párrafo anterior, por haberse omitido el trámite de fiscalización premia la que, ajuicio de esta Intervención General, estaba sujeta, en virtud del artículo 4º del vigente Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 149/88, de 5 de abril, por comprender este acto del reconocimiento de obligaciones de contenido económico.

La consecuencia del incumplimiento del trámite de fiscalización previa será diferente, según que la Resolución de concesión del premio haya o no sido notificado al interesado.

Si fue notificada, por esa Intervención Delegada deberá emitirse informe fiscal de convalidación (modelo nº 2 de los incorporados como Anexo a la Circular 8/1992, de 21/9/92, de esta Intervención General, sobre coordinación y normalización de actuaciones de fiscalización en relación con los expedientes de convalidación de gastos).

Si aquella Resolución por la que se concede el premio de jubilación no ha tenido eficacia externa, bastará con una nota de reparos, ya que es susceptible de renovación por la Administración.

Por último, indicarle con respecto a la cuantificación del premio de jubilación para el supuesto de que el titular de la Consejería optase por la convalidación, deberá realizarse utilizando un criterio racional en el sentido de que si el derecho tiene como base la condición de personal laboral no podrán tomarse como referencia, para el cálculo del importe del premio de jubilación las retribuciones de personal interino, sino las que le hubiesen correspondido por su grupo y categoría según el Convenio Colectivo de la Junta de Andalucía.

Es cuanto se ha de informar.

**INFORME DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
DE 24 DE NOVIEMBRE DE 1992**

- PERSONAL LABORAL.
- JUBILACIÓN.

Cuantía y naturaleza del “premio por jubilación”.

**INFORME QUE EMITE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA SOBRE
LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 58 DEL III CONVENIO COLECTIVO**

En relación con su escrito de fecha 1 de Octubre de 1992, número de Registro de Salida 2227/02-6, por el que se eleva consulta en relación con dudas planteadas a la hora de aplicar al normativa que, en materia de jubilación, se recoge en el artículo 58 del III Convenio Colectivo del Personal Laboral al Servicio de la Junta de Andalucía, se informa cuanto sigue, sin perjuicio de elevar esta consulta a la Comisión de Interpretación y Vigilancia y el pronunciamiento de la misma al respecto.

El establecer los parámetros a los que hay que acudir para el cálculo de la cuantía del “premio por jubilación” y la naturaleza del mismo, es cuestión imprescindible para la resolución de cuantas dudas se plantean.

Los parámetros definidores del importe del premio, y cuyos límites es necesario concretar, son:

- Salario percibido, excepción hecha de los pluses.
- Pensión de jubilación.
- Período comprendido entre el día del cese en el servicio activo del trabajador y el día en que cumpla los 65 años.

De los dos primeros apartados vamos a hacer un estudio sistemático, ya que no cabe una interpretación individualizada de los mismos. En cuanto que el artículo 58 del Convenio Colectivo habla de “salario percibido” –pasado, y no futuro, del tiempo verbal– se entiende, en base a una interpretación literal, que nos encontramos ante un parámetro que se fija en el momento de cese efectivo del trabajador, en relación con lo que se “venía percibiendo” en concepto de salario, y nunca, como se pretende en la consulta, debe atenderse a lo que “podría haber percibido” de mantenerse en activo.

Respecto de los conceptos que integrarían la masa salarial, se estima que ésta vendría



conformada por todos aquellos que no tuvieran asignada expresamente la naturaleza de “plus”; es decir, quedarían excluidos del concepto “salario percibido”:

- La turnicidad. Reconocida como complemento salarial en el artículo 51.9 del Convenio, cuya interpretación auténtica se recoge en la Resolución de 25 de Junio de 1991, de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social (B.O.J.A. 54, de 2 de Julio), en donde se utiliza la terminología de “plus de turnicidad”.

- Los pluses de penosidad, toxicidad o peligrosidad, a los que expresamente se le reconoce tal naturaleza en el artículo 47 del Convenio.

- Y el plus de distancia o transporte, regulado por el Acuerdo de 2 de Junio de 1989, de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social (B.O.J.A. 45, del 9), y que además no tiene naturaleza salarial.

En cambio dos conceptos que podrían plantear dudas sobre su inclusión, como son las pagas extraordinarias y la productividad, hay que considerarlos comprendidos en el concepto “salario percibido”, en base a las siguientes consideraciones:

- En relación con la inclusión o no de las pagas extraordinarias, parece lógico que, siguiendo la prescripción del artículo 26.4 de la Ley 8/1980 (Estatuto de los Trabajadores), en relación con la pauta interpretativa prevista en el artículo 3.3 del mismo texto legal, en los conceptos salariales opere la compensación y la cuantificación de los mismos deba hacerse en cómputo anual; además si por las normas anuales de cotización a la Seguridad Social se establece para el cálculo de la base reguladora de la pensión de vejez, el prorrateo de las pagas extraordinarias, debe actuarse en el mismo sentido en el caso que nos ocupa. De la interpretación contraria a la señalada podrían derivarse efectos no deseados, en ningún caso perseguidos por las partes negociadoras del Convenio, cuales serían que dependiera del mes en que se produjera el cese del trabajador para incluir en su totalidad o no incluir la cuantía de la paga extraordinaria dentro del concepto de “salario percibido”, de este modo si se produjese el cese en el mes de julio tendría derecho a la inclusión, y si se produjese en agosto, no. Por lo tanto, estimamos que la inclusión de la prorrata de las pagas extraordinarias supone la interpretación más ajustada a la voluntad manifestada por las partes en el Convenio.

- El complemento de productividad regulado en el artículo 51.10 del Convenio, adquiere dentro del ámbito del mismo, en base a lo manifestado con anterioridad para las pagas extraordinarias, a su cuantía única para todos los trabajadores y a su carácter proporcional al tiempo trabajado a lo largo del año, claramente naturaleza de masa salarial a tener en cuenta en relación con la concreción del término “salario percibido” que nos ocupa.

En relación con la cuantía de la pensión de jubilación hábil a la hora de evaluar el premio establecido en el artículo 58 del Convenio, parece necesario aplicar los mismos criterios utilizados con el anterior parámetro “salario percibido”. De este modo, debe fijarse la cuantía en lo percibido en la primera mensualidad de la prestación de la Seguridad social, incrementada en la prorrata de las pagas extraordinarias, si las hubiere.

El período comprendido entre el día del cese en el servicio activo y el día en que cumpla los 65 años, actúa como elemento que culmina la definición de la cuantía que debe alcanzar

el “premio por jubilación”, en tanto que se toma como factor -en cómputo mensual, para seguir las mismas pautas interpretativas que en los anteriores parámetros- por el que debe multiplicarse la diferencia que se da entre estos últimos; teniendo en cuenta que, en aplicación analógica de lo previsto en la Disposición Transitoria 2ª.3.c) de la Orden de 18 de Enero de 1.967 de Vejez, en la que a efectos de cómputo de períodos de carencia, asimila las fracciones de año a los años completos, y atendiendo al principio pro operario (artículo 3 ET) reconocido en el orden social, en los casos en los que los períodos iniciales y/o finales pudieran ser inferiores a la mensualidad, a estos efectos se tomarían como meses completos.

Por último, la adecuada definición de la naturaleza jurídica del “premio de jubilación”, puede resolver el resto de las cuestiones planteadas.

Del tenor del artículo 58.1 del Convenio no se desprende que la percepción del “premio de jubilación” haya de ser en cuotas mensuales, como parece darse por hecho en la consulta que nos ocupa; antes al contrario, de una interpretación sistemática del precepto parece deducirse, al relacionar el premio por jubilación con la indemnización por años de servicios, que en ambos casos se trata de cantidades a tanto alzado –se habla de “un” premio de jubilación–, lo que supondría en el caso del primero eliminar el cúmulo de dudas que puedan plantearse –tales como: problemática del cálculo de la cuantía en dos ejercicios presupuestarios, fallecimiento del perceptor, etc.– y, además, facilitaría a los órganos de habilitación de la Administración Autónoma el pago del mismo, ya que no precisaría el control de personal que se encuentra ya fuera del ámbito de la Función Pública de la Junta de Andalucía.

En base a los razonamientos anteriores, se procede a contestar las preguntas planteadas:

1ª) El importe del premio sería igual al producto de multiplicar la diferencia entre el salario percibido el mes anterior al cese, excepción hecha de los pluses, y la pensión de jubilación -teniendo en cuenta que en ambos conceptos hay que incluir las prorratas de pagas extraordinarias que se cuantifican en cómputos mensuales y para el salario percibido el mes anterior al cese la prorrata de la cantidad efectivamente percibida para el cómputo de complemento de productividad en el año- por el número de meses que abarca el período entre el cese efectivo y la fecha en que el trabajador cumple los 65 años, con las precisiones que, sobre estos parámetros, se han venido apuntando en este informe.

2ª) A los efectos del cálculo del premio de jubilación, el complemento de productividad jugará según lo determinado en el punto anterior.

3ª) Si se paga el premio mediante una cantidad a tanto alzado, y la cuantía del mismo se calcula de forma uniforme para todos los supuestos que se puedan dar en el ámbito de aplicación del Convenio, de acuerdo con los criterios arriba indicados, no deben producirse los mencionados conflictos presupuestarios.

4ª) y 5ª) De la anterior respuesta se deduce que la fecha del cese del trabajador y la cuantía –a tanto alzado– que se fija en ese momento, establecen el devengo del derecho al premio y la cantidad a que asciende el mismo, por lo que si la muerte del trabajador se produce entre el momento del cese efectivo y el de la entrega del premio de jubilación, dado que la obligación para la Administración trae causa de la actitud manifestada por el trabajador al



solicitar la jubilación anticipada y del cumplimiento de los requisitos establecidos convencionalmente, serían los herederos legales los que se subrogarían en la posición acreedora del jubilado frente a la Junta de Andalucía.

**INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA
DE 22 DE DICIEMBRE DE 1992**

- PERSONAL LABORAL.
- CLASIFICACIÓN PROFESIONAL.

Discrepancia relativa a la inadecuada imputación presupuestaria del abono de una Sentencia en relación a la clasificación profesional de un laboral.

Se ha recibido en esta Intervención General oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Ciencia, de fecha 10 de diciembre del corriente y nº de salida 2632-02-6, en el que plantea discrepancia frente al reparo formulado por la Intervención Delegada en dicha Consejería, relativo a la inadecuada imputación presupuestaria conforme a la naturaleza económica del gasto correspondiente al abono de la Sentencia recaída a favor de la clasificación profesional de D. "X".

De la argumentación contenida en dicho oficio, así como del análisis de la documentación que se adjunta, se destacan los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 18 de noviembre del corriente, la Intervención Delegada de la Consejería de Educación y Ciencia fiscalizó de disconformidad el expediente de gasto cuyos datos se describen a continuación:

Documento contable: ADOP

Aplicaciones Presupuestarias: 2.18.02.130.04.12J.6
2.18.02.130.05.12J.5
2.18.02.131 .00.12J.9

Importe: 1.447.531 pesetas.

Objeto: abono Sentencia D. "X".

La nota de reparo se fundamenta en los siguientes motivos:

1º.- Debe aportarse original y copia legible de la Sentencia.

2º.- La aplicación presupuestaria a la que se imputa el sueldo, es perteneciente a personal laboral grupo V, por lo que deberá imputarse a la correspondiente a su grupo.



SEGUNDO.- Con fecha 30 de noviembre del corriente, el Servicio de Régimen Económico de la Consejería de Educación y Ciencia contesta a la Nota de Reparos formulada por la Intervención Delegada comunicando lo siguiente:

1º.- Que con el expediente remitido por este Servicio para el abono de las diferencias salariales como consecuencia de la clasificación profesional del Sr. "X", se envió fotocopia compulsada de la Sentencia en la que tiene su causa la clasificación, así como fotocopia de la Orden del Consejero de Gobernación por la que se dispone el cumplimiento de la Sentencia 567/89 en sus propios términos y reconociendo al citado Sr. la categoría Laboral del Grupo III, categoría 1ª.

2º.- Respecto a la aplicación presupuestaria a la que han sido imputadas las diferencias de sueldo, es la única posible, puesto que ni en la R.P.T. ni el presupuesto gestionado por esta Consejería, existe dotación crediticia para laborales del Grupo IV, dentro del Servicio 02 del programa 12J.

TERCERO.- Con fecha 2 de diciembre del corriente, la Intervención Delegada reitera nuevamente el reparo formulado en fecha 18-11-92, indicando que de persistir la disconformidad, se tramitará ante la Intervención General, de acuerdo con el art. 13 del vigente Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía.

CUARTO.- Al no estar conforme la Secretaría General Técnica con el reparo formulado plantea discrepancia, al amparo de lo establecido en el art. 13 del R.I.J.A., con base a las siguientes alegaciones:

1º.- Con el expediente remitido por este Servicio para el abono de las diferencias salariales como consecuencia de la clasificación profesional del Sr. "X", se envió fotocopia compulsada de la Sentencia en la que tiene su causa la clasificación, así como fotocopia de la Orden del Consejero de Gobernación por la que se dispone el cumplimiento de la Sentencia 567/89 en sus propios términos y reconociendo al citado Sr. la categoría Laboral del Grupo III, categoría 1ª.

2º.- Respecto a la aplicación presupuestaria a la que han sido imputadas las diferencias salariales, se considera que el expediente ha sido cargado a la aplicación correcta teniendo en cuenta lo previsto en el Art. 2º de la Ley 3/1991, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el que se dice que los créditos autorizados en los estados de gastos del Presupuesto, tendrán carácter limitativo y vinculante, a nivel del artículo, y ello teniendo en cuenta que en el presupuesto gestionado por esta Consejería no existe dotación crediticia para laborales del Grupo III, dentro del Servicio 02 del Programa 12J.

A la vista de lo expuesto, este Centro Fiscal estima oportuno formular las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- El art. 38 de la vigente L.G.H.P. dispone en su punto 1 que "los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley del Presupuesto o por las modificaciones conforme a esta Ley".

El punto 2 del referido artículo en su redacción dada por la Ley 3/1991, de 28 de

diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1992 preceptúa que: “los créditos autorizados en los estados de gastos del Presupuesto de la Comunidad Autónoma tienen carácter limitativo y vinculante, de acuerdo con su clasificación orgánica, por programas y económica, a nivel de artículo. Esta vinculación se extenderá a todos los programas que figuran en los mencionados estados de gastos”.

Finalmente, el punto 3, apartado dos del meritado artículo en la redacción dada por la vigente Ley de Presupuestos dispone que: “el grado de vinculación de los créditos no excusa su contabilización, que será al nivel en que figuren en los estados de gastos”...

Pues bien, en base a la argumentación legal reseñada, es obligado llegar a las siguientes conclusiones:

1ª.- Que el gasto ha de ser el adecuado a la aplicación a que se imputa (principio de especialidad cualitativa).

2ª.- La anterior afirmación en modo alguno puede excepcionarse por el concepto de vinculación de créditos.

3ª.- Por ello, el artículo 38.3 párrafo segundo, preceptúa que el grado de vinculación de los créditos no excusa de su contabilización.

SEGUNDA.- Habiéndose reconocido al Sr. “X” profesional en el Grupo III, y recogiendo la aplicación 130.04 del estado de gastos del Presupuesto los salarios del Grupo V, es obvio concluir que el crédito al que se pretende imputar el gasto correspondiente al pago de salarios reconocidos en la Sentencia de 5 de diciembre de 1989, es inadecuado a la naturaleza de dicho gasto, en este concreto componente retributivo.

TERCERA.- El artículo 26.3 de la L.G.H.P. dispone que: “El cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de la Comunidad Autónoma, o de sus organismos o Instituciones, corresponderá a la autoridad administrativa que sea competente por razón de la materia, quien acordará el pago dentro de los límites y en la forma que el respectivo presupuesto establezca”.

Por tanto, al no existir dotación presupuestaria para laborales del grupo III en el Servicio 02 del Programa 12J, será necesario tramitar el oportuno expediente de modificación presupuestaria.

En consecuencia, este Centro Fiscal, en base a las consideraciones expuestas, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 del R.I.J.A., aprobado por Decreto 149/88, de 5 de abril:

RESUELVE

Ratificar el reparo formulado el día 18/11/92 por la Intervención Delegada de la Consejería de Educación y Ciencia, en el sentido apuntado anteriormente, de considerar inadecuada la aplicación presupuestaria a la que se pretende imputar el gasto correspondiente al salario del trabajador D. “X”.

Asimismo, cabe señalar que, de no estar conforme la Secretaría General Técnica con la



presente resolución, podrán trasladarse las actuaciones a la Comisión General de Viceconsejeros, comunicándolo al Consejero de Economía y Hacienda en la forma prevista en el artículo 10 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía.

INFORMES, DICTÁMENES Y SENTENCIAS

X. PROCEDIMIENTO EN MATERIA CONSTITUCIONAL.

- X.1. **Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de noviembre de 1992**, sobre la posible inconstitucionalidad del artículo 23.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado para su aplicación a las CC.AA.

**SENTENCIA DEL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
DE 26 DE NOVIEMBRE DE 1992**

• PROCEDIMIENTO EN MATERIA CONSTITUCIONAL.

Cuestión de inconstitucionalidad del artículo 23.2 Ley Orgánica 3/80 del Consejo de Estado, en relación con el artículo 22.3 de la misma Ley, en cuanto pudiera vulnerar los arts. 2, 137, 148.1.1ª 107 y 153 de la Constitución Española.

Elaboración de reglamentos que se dicten en ejecución de Leyes. A falta de órgano consultivo en las CC.AA., el dictamen del Consejo de Estado a que se refiere el artículo 23.2 de la L.O.C.E. no es contrario a la Constitución.

Pleno. 204/1992, de 26 de noviembre de 1992. Cuestión de inconstitucionalidad 2.414/1991. En relación con el art. 23.2 de la Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado.

El pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Álvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viveri Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

La siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.414/91, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en los recursos acumulados núms. 1.368/90 y 1.370/90, sobre la supuesta inconstitucionalidad del art. 23.2 de la Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado, en relación con el art. 22.3 de la misma Ley, en cuanto pudiera vulnerar los arts. 1, 137, 148.1.1ª, 107 y 153 C.E. Han sido parte del Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal y Ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante auto de 5 de noviembre de 1991, la referida Sala de lo Contencioso-



Administrativo elevó a este Tribunal la presente cuestión de inconstitucionalidad, sobre la base de los siguientes antecedentes de hecho y fundamentos de Derecho:

a) La cuestión se plantea en los recursos contencioso-Administrativos núms. 1.368/90 y 1.370/90, acumulados, interpuestos por GUICAS, S.A., OPROMO, S.A., GILBIS JUEGOS, S.A. y ASOCIACIÓN AUTÓNOMA VALENCIANA DE EMPRESARIOS DE JUEGOS LEGALIZADOS, contra el Decreto 89/1990, de 11 de junio, del Consell de la Generalidad Valenciana por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo. Considerando la Sala decisiva para la decisión de dichos recursos un juicio sobre la constitucionalidad del art. 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado (L.O.C.E.), acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la procedencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, con suspensión del plazo para dictar sentencia. La Generalidad Valenciana mostró su conformidad al planteamiento de la cuestión, a lo que se opusieron la parte actora y el Ministerio Fiscal.

b) La Sala expone en el Auto de planteamiento tener dudas razonables acerca de la constitucionalidad del art. 23.2 de la L.O.C.E., en cuanto dispone que el dictamen del Consejo de Estado será preceptivo para las Comunidades Autónomas en los mismos casos previstos en dicha Ley Orgánica para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes. No desconoce la Sala la polémica doctrinal y jurisprudencial surgida sobre este precepto ni la STC 56/1990, donde este Tribunal ha afirmado que el Consejo de Estado no es un órgano exclusivamente vinculado al Gobierno, sino que tienen en realidad el carácter de órgano de relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece. De ahí la función que le atribuye el art. 153 b) C.E. y la innegada posibilidad de que las comunidades Autónomas le consulten con carácter voluntario. Sin embargo, al exigirse dictamen preceptivo del Consejo de Estado para aprobar los Reglamentos ejecutivos de las Comunidades Autónomas se está introduciendo un sistema de control no previsto en el art. 153 C.E. y se está vulnerando la competencia de autoorganización de las Comunidades Autónomas (art. 148.1.1ª C.E.), al insertar en su organización un órgano dependiente del Gobierno, de manera semejante a como estableció la STC 227/1988 respecto del Delegado del Gobierno de la Administración Hidráulica de las Comunidades Autónomas. En el ejercicio de su capacidad de autoorganización, algunas de éstas –en concreto Cataluña y Canarias– han establecido sus propios órganos consultivos, casos estos en lo que parece aún más evidente la inconstitucionalidad de la exigencia del art. 23.2 de la L.O.C.E., por ser entonces el dictamen previo del Consejo de Estado innecesario y contrario al principio de eficacia (art. 103.1 C.E.).

2. Admitida a trámite la cuestión de inconstitucionalidad por providencia de 10 de diciembre de 1991, el Abogado del Estado se personó, en la representación que legalmente ostenta, formulando las siguientes alegaciones.

La argumentación de la Sala promovente de la cuestión trasluce, a su juicio, una concepción muy limitada del Consejo de Estado, como órgano que actúa «siempre a iniciativa del Gobierno», concepción que no se corresponde con nuestro ordenamiento jurídico. El Consejo de Estado es un órgano de relevancia constitucional (art. 107 C.E.), cuya constitucionalización obedece a una opción explícita del constituyente en favor de esa pieza del conjunto institucional y de su intervención previa a la adopción de decisiones administrativas. Esta opción, dado el prestigio y al imparcialidad del Consejo de Estado, supone un «plus» de garantías en el actuar administrativo, lo que debe tener proyección en todas las instituciones del Estado en su conjunto, es decir, en el Estado considerado como totalidad

y no sólo en el Estado central. Y ello es así, subraya el Abogado del Estado, debido a la manifiesta independencia de criterio, neutralidad y objetividad del Consejo de Estado, asegurada por su Ley Orgánica y por su Reglamento Orgánico. Por eso, cuando el art. 107 C.E. dice que el Consejo de Estado «es el supremo órgano consultivo del Gobierno», esta expresión debe entenderse en sentido material, es decir, como órgano supremo consultivo «en materias de Gobierno y Administración», tal como aparecía en el texto de la Comisión constitucional del Congreso (al igual que en los precedentes republicanos). Todas estas notas características del Consejo de Estado han sido recogidas por la STC 56/1990, y apuntan a concluir la perfecta constitucionalidad del art. 23.2 de la L.O.C.E. Precisamente por considerarlo como una pieza o elemento fundamental del modelo de Administración pública, la Constitución reserva su regulación y competencias a una ley orgánica, remitiéndose a esta ley en lo que respecta al alcance de sus competencias, incluso por relación a las Comunidades Autónomas. La relevancia constitucional del Consejo de Estado lo hace, por lo demás, plenamente compatible con la autonomía reconocida en los arts. 2 y 137 C.E., pues su independencia excluye cualquier noción de interferencia indebida en el desenvolvimiento del derecho a la autonomía, siendo su condición de garantía más que de control.

Además, la intervención preceptiva del Consejo de Estado en relación con las actividades de las Comunidades Autónomas encuentra pleno asiento en la competencia del Estado para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 C.E.). El art. 23, párrafo segundo, de la L.O.C.E. dispone que el dictamen del Consejo de Estado será preceptivo para las Comunidades Autónomas «en los mismos casos previstos en esta ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes». Esto reenvía a los arts. 21 y 22 de la L.O.C.E. y, si bien algunos de sus apartados son manifiestamente inaplicables a las Comunidades Autónomas, sí son aplicables aquéllos que suponen intervenciones del Consejo en típicos procedimientos administrativos (art. 22, núms. 9, 10, 11, 12, 13 y 17), en la elaboración de normas (arts. 21.1 y 22.3) o en modificaciones presupuestarias (art. 21.14), hipótesis todas perfectamente reconducibles al régimen jurídico de las Administraciones públicas o procedimiento administrativo común. Por otra parte, el art. 23.2 de la L.O.C.E. no impide que el legislador autonómico imponga el dictamen preceptivo de un órgano consultivo autonómico sobre los mismos asuntos, siempre que se respete la supremacía asesora del Consejo de Estado, cuyo informe debe ser siempre posterior. Este cumple una función esencial de garantía del administrado en virtud de su *auctoritas*, con la que no puede rivalizar ningún otro órgano consultivo; garantía especialmente marcada en aquellos casos en que se requiere el informe favorable (por ejemplo, arts. 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo y art. 50 de la Ley del Suelo). Prueba del carácter de base del régimen jurídico de todas las Administraciones públicas que colorea la intervención preceptiva del Consejo de Estado es la previsión de tal intervención que hace el art. 48, e implícitamente el art. 53, de la Ley de Bases del Régimen Local.

En consecuencia, aunque el «Gobierno», del art. 107 C.E. es el «Gobierno» del art. 97, es decir, un órgano estrictamente estatal, no se puede desconocer la vocación expansiva de muchas de las normas del Título IV de la Constitución. Tanto más en el caso (que es el de la Comunidad Valenciana en estos momentos) en que una Comunidad Autónoma carece de una institución similar, pues entonces serían de imposible aplicación todas las previsiones legales que exigen el dictamen del Consejo de Estado. Por el contrario, habiendo optado el constituyente por un modelo general de Administración pública donde se inserta como pieza muy relevante el asesoramiento previo e imparcial de un órgano con la *auctoritas* del Consejo de Estado, la aplicación efectiva del modelo no puede quedar al arbitrio de las Comunidades



Autónomas, que pueden establecerlo o no, o establecerlo sin seguridad o garantías de autonomía, neutralidad e independencia necesarias. Es además, muy problemático constituir *ex nihilo* un órgano de las características del Consejo de Estado, que han motivado, sin duda, su constitucionalización.

Por último, entiende el Abogado del Estado que no puede decirse que el art. 23.2 de la L.O.C.E. infrinja la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas, pues, aparte de lo ya expuesto, no inserta a tal órgano en la Administración autonómica (al contrario del supuesto contemplado en la STC 227/1988, y porque no se trata de un órgano jerárquicamente dependiente sino de un órgano de relevancia constitucional al servicio del Estado en su conjunto.

Por todo ello solicita que se declare la conformidad a la Constitución del precepto cuestionado.

3. También formuló alegaciones el Fiscal General del Estado sobre la base de los siguientes argumentos.

Por un lado considera que, a pesar del tenor literal del art. 107 C.E., que parece estar refiriéndose al Gobierno de la Nación, la STC 56/1990 ha afirmado que el Consejo de Estado tiene en realidad el carácter de órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece y de ahí que sus funciones consultivas se extiendan también a las Comunidades Autónomas. En cuanto al precepto legal cuestionado el art. 23.2 de la L.O.C.E. habría que acudir a una interpretación literal del mismo, que distinguiera los casos en que se han de informar sobre reglamentos autonómicos ejecutivos de una ley estatal o de la propia Comunidad Autónoma y si se trata de competencias propias de las Comunidades Autónomas o transferidas por el Estado en virtud del art. 150 C.E., supuesto éste de la competencia de la Comunidad Valenciana en materia de juego. Dicho lo cual, alega el Fiscal General del Estado que el dictamen preceptivo del Consejo de Estado en los reglamentos ejecutivos de las CC.AA. no es una forma de control, sino una garantía, tanto para la propia Comunidad Autónoma como para los ciudadanos de la misma. Además, se trata de un dictamen no vinculante, que en nada entorpece la libertad y autonomía de la Comunidad Autónoma. Por tanto, ni el art. 137, ni el 107 ni el 148.1.1 de la C.E. suponen un enfrentamiento con el precepto dubitado que pueda conllevar su inconstitucionalidad. En consecuencia, interesa el Fiscal General del Estado que se declare la constitucionalidad del art. 23.2 de la L.O.C.E.

4. Por providencia de 24 de noviembre de 1992, se fija para deliberación y votación de la presente Sentencia el 26 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Plantea la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana cuestión de constitucionalidad acerca del segundo párrafo el art. 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado según el cual «el dictamen [del Consejo de Estado] será preceptivo para las Comunidades [Autónomas] en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes». Y si bien en la parte dispositiva del Auto de planteamiento de la cuestión el objeto de la misma

se matiza en relación con el art. 22.3 de la LO.C.E., es decir, el que prescribe el dictamen del Consejo de Estado para la elaboración de los reglamentos o disposiciones, de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, que es el problema planteado en el proceso a quo, toda su fundamentación se centra en la posible inconstitucionalidad del art. 23, párrafo segundo, sin más, ya que la Sala duda de que tal intervención de ese órgano consultivo, con carácter preceptivo en relación con el ejercicio de funciones que corresponden a la Administración de las Comunidades Autónomas, sea conforme a su autonomía constitucionalmente regulada (arts. 2, 137, 148.1.1, 153 C.E.) y a la propia configuración constitucional del Consejo de Estado (art. 107 C.E.).

De hecho, sería muy difícil, por no decir imposible, desde esa perspectiva argumental, diferenciar el análisis de la constitucionalidad del párrafo segundo del art. 23 de la L.O.C.E. en relación a cada uno de los supuestos en que los arts. 21 y 22 de la misma Ley exigen el dictamen preceptivo del Consejo de Estado. Tampoco quienes han formulado alegaciones en este proceso distinguen entre unos u otros supuestos, pues su planteamiento es asimismo general y coincidente en sostener la constitucionalidad del art. 23, párrafo segundo mencionado, *per se* y sin conexión con ningún otro precepto. Por consiguiente, y sin perjuicio de que el fallo se haya de atener a los términos estrictos en que la cuestión de inconstitucionalidad ha sido formulada, se ha de examinar *in genere* si el precepto contenido en aquel párrafo del art. 23 es o no conforme a la Constitución y, más en concreto, a su art. 107 y a la autonomía de las nacionalidades y regiones en ella garantizada.

Pero antes de adentrarnos en este examen jurídico, conviene prestar atención a una de las alegaciones del Fiscal General del Estado, que parece distinguir, con diverso efecto sobre la constitucionalidad del precepto cuestionado, entre aquellos casos en que se exige el dictamen del Consejo de Estado para la elaboración de un reglamento autonómico ejecutivo de una ley estatal o de una ley autonómica, pero en materia de la competencia del Estado transferida *ex art.* 150 C.E. —supuestos en que el Fiscal General afirma la plena constitucionalidad de la obligatoriedad de la consulta al Consejo—, y aquellos otros casos es que se impone su intervención para la elaboración de un reglamento ejecutivo de una ley autonómica en materia de competencia propia, estatutariamente asumida, de la respectiva Comunidad Autónoma.

Cualquiera que sea el interés y el fundamento constitucional que ésta distinción pudiera tener, lo cierto es que el art. 23, párrafo segundo impugnado no la hace suya. En efecto, y aunque ese párrafo puede admitir distintas interpretaciones gramaticales, como se ha puesto de relieve en el debate doctrinal y jurisprudencial sobre el mismo, no es ni mucho menos evidente que se esté refiriendo o pueda estar refiriéndose tan sólo a algunos tipos de competencias de las Comunidades Autónomas, según su origen, y no a los demás. Antes al contrario, las «competencias correspondientes» que el precepto menciona parecen referirse a todas aquellas que hayan sido asumidas por las Comunidades Autónomas, sin que la Ley distinga entre las asumidas por vía estatutaria o a través de las formas previstas en el art. 150 C.E. Puesto que la Ley no distingue entre unas y otras, resulta difícil proceder a la distinción que sugiere el Fiscal General al efecto de resolver la presente cuestión de inconstitucionalidad.

2. Así centrada la cuestión, lo primero que hay que preguntarse es si el Consejo de Estado puede intervenir consultivamente en relación con las disposiciones y actuaciones de las Comunidades Autónomas, conforme a la Constitución.

El Consejo de Estado es un órgano previsto y garantizado por el art. 107 C.E., que lo define como «supremo órgano consultivo del Gobierno». La interpretación de esta definición no es pacífica, como demuestran los alegatos de las partes. No obstante, está claro que ese inciso del art. 107 C.E. se está refiriendo a la función consultiva que el Consejo de Estado desarrolla para el Gobierno de la Nación en concreto, y así lo admiten expresamente el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado.

Sistemáticamente, no cabe duda de que ésta es la acepción del término «Gobierno» que el art. 107 emplea, pues este precepto se incluye en el Título IV de la Constitución, referido inequívocamente al Gobierno de la Nación y no a otros órganos de naturaleza gubernativa, como los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas. Tampoco cabe entender que por «Gobierno», el art. 107 comprenda, en general, el llamado Poder Ejecutivo, incluyendo cualquier Administración pública, como hace en cambio, el art. 103 C.E., pues Gobierno y Administración no son la misma cosa y están perfectamente diferenciados en el propio Título IV en que el art. 107 se inserta. De otro lado, los antecedentes legislativos vienen a confirmar esta tesis, pues precisamente la mención al Consejo de Estado como órgano supremo consultivo «en materias de Gobierno y Administración», que figuraba en el texto del Proyecto de Constitución aprobado por la Comisión Constitucional del Congreso, fue conscientemente sustituido por la definición más estricta de «supremo órgano consultivo del Gobierno». Por tanto, del primer inciso de este artículo no se puede deducir que la Constitución imponga la intervención consultiva del Consejo de Estado en relación con la actuación de los Gobiernos y Administraciones de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, que el art. 107 C.E. no contemple expresamente sino la función consultiva que el Consejo de Estado desarrolla para el Gobierno de la Nación, no quiere decir que ese órgano haya de quedar confinado al ejercicio de esa específica función y que no pueda extenderse el alcance de su intervención consultiva. En realidad, el ámbito de actuación del Consejo de Estado es mucho más amplio, y se ha venido configurando históricamente como órgano consultivo de las Administraciones públicas. El hecho de que no forme parte de la Administración activa, su autonomía orgánica y funcional, garantía de objetividad e independencia, le habilitan para el cumplimiento de esa tarea, más allá de su condición esencial de órgano consultivo del Gobierno, en relación también con otros órganos gubernativos y con Administraciones públicas distintas de la del Estado, en los términos que las leyes dispongan, conforme a la Constitución.

Así no sólo es pacífica la posibilidad, legalmente prevista en el párrafo primero del mismo art. 23 de la L.O.C.E., de que las Comunidades Autónomas soliciten dictamen del Consejo de Estado cuando lo estimen conveniente. También se prevé, por ejemplo, en la legislación vigente la intervención preceptiva del Consejo de Estado en procedimientos o actuaciones de la Administración Local (arts. 13.1 y 48 de la Ley de Bases del Régimen Local, entre otros varios preceptos legales) e incluso algún Estatuto de Autonomía ha previsto expresamente su informe preceptivo en determinadas actuaciones de la propia Comunidad Autónoma (art. 44 del Estatuto de Andalucía). Dicho en otros términos, el art. 107 C.E., no ha dispuesto que el Consejo de Estado sea el órgano superior consultivo de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y de sus respectivas Administraciones, pero tampoco impide que desempeñe esa función, incluso emitiendo dictámenes con carácter preceptivo, en su caso.

De esta manera, el Consejo de Estado puede ejercer esa función de órgano consultivo con relevancia constitucional «al servicio de la concepción del Estado que la propia

Constitución establece», a que nos referíamos en la STC 56/1990. Y ello sin merma del principio de autonomía sancionado por los arts. 2 y 137 C.E., puesto que, según subraya esa Sentencia, «no forma parte de la Administración activa», sino que es «un órgano consultivo que actúa, en todo caso, con autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia». Su actuación no supone, pues, dependencia alguna del Gobierno y la Administración autonómica respecto del Gobierno y la Administración del Estado, y ello aunque se trate de un órgano centralizado, con competencia sobre todo el territorio nacional. Por otra parte, tampoco puede estimarse que cualquier intervención del Consejo de Estado en el ámbito de competencia de las Comunidades Autónomas esté excluida a *contrario sensu* por el art. 153 C.E., que regula el control externo de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas.

Por último, el mero hecho de que se prevea la consulta preceptiva al Consejo de Estado en relación con determinadas actuaciones administrativas de las Comunidades Autónomas no significa en absoluto insertar un órgano de la Administración del Estado en el esquema organizativo de aquéllas, infringiendo así su potestad de autoorganización (art. 148.1.1 C.E.). Nada tiene que ver, en este sentido la intervención del Consejo de Estado con la figura del Delegado del Gobierno en la Administración Hidráulica de las Comunidades Autónomas, que preveía el art. 16 de la Ley de Aguas, previsión que fue declarada inconstitucional por la STC 227/1988 y con la que establece una comparación el Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad. En el supuesto previsto por la Ley de Aguas sí podía hablarse de «la inserción forzosa en el seno de la Administración autonómica de un órgano jerárquicamente dependiente de la Administración del Estado», lo que se consideró lesivo de la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas. Pero esto no puede decirse nunca de la intervención del Consejo de Estado, lo que se consideró lesivo de la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas. Pero esto no puede decirse nunca de la intervención del Consejo de Estado, que permanece orgánicamente separado de la Administración autonómica a la que informa y que, sobre todo, no es un órgano dependiente del Gobierno, sino, como se ha dicho, un órgano dotado de independencia funcional para la tutela de la legalidad y del Estado de Derecho.

3. Ahora bien, la cuestión que aquí se plantea no es si el Consejo de Estado puede actuar como órgano consultivo de las Comunidades Autónomas, incluso emitiendo dictámenes preceptivos, cuestión a la que ya se ha contestado afirmativamente, sino si esa intervención puede venir establecida en una ley del Estado y, más concretamente, en la Ley Orgánica del Consejo de Estado y con la amplitud con que se establece en el art. 23. párrafo segundo.

Desde luego, esta segunda cuestión no se resuelve en el primer inciso del art. 107 C.E. Pero el Abogado del Estado cree encontrar la solución en el segundo inciso de ese mismo precepto, que remite a una ley orgánica la regulación de la competencia del Consejo de Estado. Ciertamente, puesto que el propio art. 107 no circunscribe la función de este órgano a las consultas del Gobierno, es la ley orgánica la que ha de fijar con precisión el ámbito y el alcance de su intervención.

No obstante, la remisión que el art. 107 C.E. opera en favor de la Ley Orgánica reguladora del Consejo de Estado no es ni puede ser una remisión incondicionada o ilimitada. Antes bien, es obvio que el contenido de esa Ley Orgánica está limitado por los principios y preceptos constitucionales y, entre ellos –aspecto que aquí interesa–, por los que regulan el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En efecto, el último inciso del



art. 107 C.E. establece una reserva de la ley orgánica para la determinación de las competencias del Consejo de Estado, pero no es una norma atributiva de competencias materiales del Estado, de modo que no altera ni permite alterar el régimen de competencias que se reduce del Título VIII de la Constitución. La Ley Orgánica que lo desarrolla debe atenerse al mismo y a las normas del bloque de la constitucionalidad correlativas. Por lo tanto, el segundo inciso del art. 107 tampoco resuelve la cuestión. De ahí que para ello sea preciso acudir a las reglas competenciales que prescriben el Título VIII y los Estatutos de Autonomía que lo desarrollan y complementan.

4. Desde esta perspectiva el Abogado del Estado, afirma que, en muchos de los procedimientos para los que los arts. 21 y 22 de la L.O.C.E. exigen dictamen preceptivo del Consejo de Estado, esta intervención se justifica en cuanto constituye un aspecto básico del régimen jurídico de las Administraciones públicas o del procedimiento administrativo común, en garantía de los administrados y de su tratamiento común por las distintas Administraciones públicas, que es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.18 C.E.). Al imponer el informe preceptivo del Consejo de Estado a las Comunidades Autónomas en los mismos supuestos en que se impone al Gobierno y a la Administración del Estado (y a otras Administraciones públicas), el art. 23, párrafo segundo de la L.O.C.E. no estaría sino concretando dicha normativa básica o procedimental común, de inexcusable observancia por las Comunidades Autónomas. Si el razonamiento del Abogado del Estado fuera correcto, habría que concluir la plena y absoluta validez de la regla contenida en el precepto cuestionado.

La intervención preceptiva de un órgano consultivo de las características del Consejo de Estado, sea o no vinculante, supone en determinados casos una importantísima garantía del interés general y de la legalidad objetiva y, a consecuencia de ello, de los derechos y legítimos intereses de quienes son parte de un determinado procedimiento administrativo. En razón de los asuntos sobre los que recae y de la naturaleza del propio órgano, se trata de una función muy cualificada que permite al legislador elevar su intervención preceptiva, en determinados procedimientos sean de la competencia estatal o de la autonómica, a la categoría de norma básica del régimen jurídico de las Administraciones públicas o parte del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 C.E.). Sin embargo, esta garantía procedimental debe cohererarse con las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido para regular la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1 C.E.), de modo que esa garantía procedimental debe respetar al mismo tiempo las posibilidades de organización propia de las Comunidades Autónomas que se derivan del principio de autonomía organizativa [arts. 147.2 c) y 148.1 .1 C.E.]. Ningún precepto constitucional, y menos aún el que se refiere al Consejo de Estado, impide que en el ejercicio de esa autonomía organizativa las Comunidades Autónomas puedan establecer, en su propio ámbito, órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que éstas se ciñan a la esfera de atribuciones y actividades de los respectivos Gobiernos y Administraciones autonómicas. Ello no lo niega el Abogado del Estado, con lo que el problema que se plantea es si como aspecto básico del régimen jurídico de las Administraciones públicas o del procedimiento administrativo común, ha de entenderse también que sea precisamente el Consejo de Estado el órgano que emita el dictamen o consulta preceptiva.

5. Pues bien, si una Comunidad Autónoma, en virtud de su potestad de autoorganización (148.1.1 C.E.), crea un órgano superior consultivo semejante, no cabe duda de que puede

dotarlo, en relación con las actuaciones del Gobierno y la Administración autonómica, de las mismas facultades que la L.O.S.E. atribuye al Consejo de Estado, salvo que el Estatuto de Autonomía establezca otra cosa, y naturalmente sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 153 b), en relación con el 150.2 de la C.E. También el Abogado del Estado admite expresamente tal posibilidad y su validez constitucional. Lo que no considera conforme a la Constitución es que la atribución de semejantes facultades a los consejos consultivos de las Comunidades Autónomas excluya la intervención del Consejo de Estado en los mismos casos y en relación con las mismas actuaciones de la Comunidad Autónoma correspondiente, pues esta intervención es preceptiva en todo caso, en virtud del art. 23, párrafo segundo de la L.O.C.E. A tal efecto razona el Abogado del Estado que, cuando la ley autonómica prescriba el dictamen del órgano consultivo autonómico en los mismos casos contemplados por el art. 23, párrafo segundo de la L.O.C.E., será necesario que se emita también dictamen por el Consejo de Estado. Alega además que, en virtud de lo que denomina «supremacía asesora» de este último, el dictamen del Consejo de Estado debe ser posterior al del Consejo Consultivo autonómico.

Esta tesis no puede ser admitida, pues, si así fuera, quedarían gravemente comprometidos algunos de los principios en que se funda la organización territorial del Estado conforme al diseño constitucional. Ante todo, la misma potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas, ya que si éstas crean un órgano consultivo propio dotado de las mismas funciones que el Consejo de Estado es, claramente, porque han decidido prestar las garantías procedimentales referidas a través de su propia organización, sustituyendo la que hasta ahora ha venido ofreciendo aquel órgano consultivo estatal también en el ámbito de competencia de las Comunidades Autónomas. Decisión esa que, según se ha dicho, se encuentra plenamente legitimada por el art. 148.1.1 de la C.E. y los preceptos concordantes de los Estatutos de Autonomía. Además habría que añadir que sería muy probablemente innecesario y, sin duda, gravoso y dilatorio que en un mismo procedimiento debiera recabarse sucesivamente dictamen de un órgano superior consultivo autonómico de características parecidas al Consejo de Estado y del propio Consejo de Estado, con desprecio de los principios de eficacia administrativa (art. 103.1 C.E.) y eficiencia y economía del gasto público (art. 31.2 C.E.).

La aplicación de aquellos principios, esenciales para el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías, debe llevara concluir que la intervención del órgano consultivo autonómico excluye la del Consejo de Estado, salvo que la Constitución, los Estatutos de Autonomía, o la Ley Autonómica, establezcan lo contrario para supuestos determinados. El legislador estatal también lo ha entendido así, al menos en algunas ocasiones expresas, a que el art. 13.1 de la Ley de Bases del Régimen Local requiere alternativamente, para el supuesto que contempla, «dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere», mientras que el art. 114.3 del Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de régimen local exige también, para otro supuesto distinto, el preceptivo dictamen «del órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma, si existiere, o en su defecto, del Consejo de Estado». También la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en sus arts. 102 y 103 requiere, a efectos de la revisión de oficio de los actos administrativos nulos o anulables y como garantía esencial del respectivo procedimiento, dictamen «del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma si lo hubiere».

En consecuencia, y por lo que aquí respecta, no sólo hay que reconocer las competen-



cias de las Comunidades Autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado, sino, por la misma razón, estimar posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia.

Pero, si es preciso reconocer esa posibilidad de sustitución, también es necesario afirmar que en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, no existan, es decir, en aquellas Comunidades Autónomas que no cuenten con esta especialidad derivada de su organización propia, las garantías procedimentales mencionadas exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece.

6. Aplicando todo lo expuesto a la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de Valencia, se debe concluir que el art. 23, párrafo segundo de la L.O.C.E. no es contrario a la Constitución, siempre que se entienda que el dictamen del Consejo de Estado se exige a las Comunidades Autónomas sin organismo consultivo propio, en los casos previstos por la mencionada Ley que formen parte de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas o del procedimiento administrativo común. Esta circunstancia concurre, sin duda, en el supuesto objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad que se refiere, como se recordará, a la elaboración de reglamentos que se dicten en ejecución de leyes.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Declarar que el art. 23, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, en relación con el art. 22.3 de la misma Ley Orgánica, no es contrario a los arts. 2, 107, 137, 148.1.1 y 153 de la Constitución, en la interpretación acorde con los fundamentos jurídicos de esta Sentencia.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

INFORMES, DICTÁMENES Y SENTENCIAS

XI. SUBVENCIONES.

- XI.1. **Naturaleza Jurídica.** Gastos relativos a estadísticas agrarias. Discrepancia acerca de la tramitación de ciertos gastos que participan de la naturaleza de subvenciones y de contratos.
- XI.2. **Reintegro de subvenciones.** Justificación de las ayudas concedidas por la Consejería de Educación y Ciencia para comedores escolares en determinados centros docentes públicos.

**INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA
DE 13 DE OCTUBRE DE 1992**

- SUBVENCIONES.
- NATURALEZA JURÍDICA. GASTOS RELATIVOS A ESTADÍSTICAS AGRARIAS.

Discrepancia acerca de la tramitación de ciertos gastos que participan de la naturaleza de subvenciones y de contratos.

Se ha recibido en esta Intervención General escrito del Ilmo. Sr. Viceconsejero de Agricultura y Pesca, de 29.9.92, en el que se plantea discrepancia frente a la nota de reparos de 4 de agosto de la Intervención Territorial de la Delegación Provincial de la Consejería de Economía y Hacienda de Cádiz, sobre la tramitación del expediente "estadísticas agrarias de la provincia", documento contable AD, aplicación 2.15.02.774.04.12F e importe de 6.168.350 pesetas.

De la documentación que configura el expediente, se deducen los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO: En fecha 4 de agosto de 1992, el Interventor Provincial de Cádiz emitió nota de reparos al expediente citado con el consiguiente contenido:

"No se acompaña ni se hace mención a la norma reguladora de la subvención con los requisitos mínimos que establece el artículo décimoctavo de la Ley 3/91 de Presupuestos para la Comunidad Autónoma Andaluza para 1992.

No se acompaña propuesta de Resolución de la subvención.

El documento contable AD se hace a nombre del Habilitado."

SEGUNDO: Por su parte, el Ilmo. Sr. Viceconsejero de Agricultura y Pesca, no conforme con la nota de reparos anterior, da cuenta de la discrepancia y remite el expediente a esta Intervención General solicitando que se dicte la Resolución necesaria que deje sin efecto la citada nota de reparos.

Con su escrito, acompaña fotocopia de la Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de 8.2.1988, sobre colaboración con Entidades, Empresas y Profesionales relacionados con la producción y comercialización en los sectores agrario, pesquero y alimentario (B.O.J.A. nº 13), pero no se pronuncia acerca de los dos primeros motivos de reparo: cumplimiento del



artículo 18 de la Ley de Presupuestos y omisión de la propuesta de Resolución de concesión de la subvención.

El argumento en apoyo de su solicitud puede resumirse en los 3 puntos siguientes:

- 1.- El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, órgano competente y responsable de la realización de las estadísticas relacionadas con el sector agrario, en fecha 1.7.1983, formalizó con la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía un convenio en materia de estadística, para cuyo cumplimiento la Consejería estima necesaria la colaboración de Entidades, empresas y profesionales relacionados con la producción y comercialización en los sectores agrario, pesquero y alimentario para la obtención de estos datos estadísticos.
- 2.- Las denominadas subvenciones a colaboradores en materia de estadística no son tales subvenciones en un sentido estricto, sino que se trata de una indemnización que compensa la dedicación, esfuerzo y molestias que suponen el envío periódico de la información convenida.
- 3.- La contraprestación económica o indemnización por la aportación de estos datos estadísticos se ha realizado mediante los denominados “pagos de subvenciones a colaboradores en materia de estadísticas”, en cuya tramitación se pueden distinguir dos fases:
 - 1ª Hasta la aplicación del Decreto 217/1989, de 17 de octubre, por el que se desconcentran competencias en los Delegados Provinciales ha sido la siguiente:
 - Expedición de documentos contables AD en los Servicios Centrales.
 - Preparación de nóminas en las que se relacionaban los colaboradores e indicaba el importe de su colaboración.
 - Expedición de certificación del Ilmo. Sr. Viceconsejero de que los trabajos habían sido recepcionados de conformidad.
 - Expedición de propuestas de pago.
 - Fiscalización del pago por la Intervención Delegada.
 - 2ª Desde la aplicación del citado Decreto 217/89, la tramitación se inicia en las Delegaciones Provinciales y el gasto se fiscaliza por la Intervención Provincial que emite nota de reparos al expediente con efectos suspensivos conforme al artículo 83 de la Ley General de la Hacienda Pública (L.G.H.P.) y artículos 7, 12 y 26 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía (R.I.J.A.).

A la vista de los antecedentes, este Centro estima que las cuestiones a resolver son determinar, por un lado, la naturaleza jurídica de este tipo de gastos y, por otro, el procedimiento de su tramitación.

Para la solución de las cuestiones planteadas, este Centro estima oportuno realizar las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERA: Por lo que respecta a la primera cuestión, naturaleza jurídica de este tipo de gastos, se observa que presupuestariamente (subconcepto 774.04) y normativamente (Decreto 217/89 y Orden de 8.2.1988) se le ha otorgado naturaleza de subvención.

No obstante ello, hay que poner de manifiesto que estamos en presencia de una figura que, aún calificada de subvención, presenta unos rasgos singulares, por lo que bien podría calificarse como subvención “sui generis”, ya que ni se trata de las subvenciones definidas presupuestariamente como “pagos sin contrapartida directa por parte de los perceptores” ni tampoco como las subvenciones definidas, en ocasiones, por la Doctrina y Jurisprudencia como “contratos de donación”. Por último, tampoco resulta encuadrable en la clasificación de subvenciones regladas, nominativas y específicas por razón de su objeto.

Tienen, por tanto, una naturaleza mixta entre subvención y contrato ya que, como alega el órgano gestor, se trata de una indemnización para compensar la dedicación, esfuerzo y molestias que suponen el envío periódico de la información convenida, por lo que bien podría decirse que se presentan caracteres inusuales en las subvenciones como son, por un lado, la contrapartida de los perceptores y, por otro, la compensación por la Administración.

SEGUNDA: Los requisitos exigidos por la Ley de Presupuestos de la Junta de Andalucía sobre publicación en B.O.J.A. de las normas reguladoras con el contenido mínimo que pormenoriza el artículo 18 de la Ley de Presupuestos para 1992, son de aplicación a las subvenciones regladas o reglamentadas que son aquellas cuyo régimen jurídico y procedimental se encuentra regulado en normas dictadas a tal efecto.

En el gasto que nos ocupa no estamos en presencia de una subvención en sentido estricto ni, por supuesto, ante una subvención reglada, ya que si así fuese podría plantearse como cuestión la ineficacia de la propia Orden de 8 de febrero de 1988, por contraria a la Ley de Presupuestos, según los artículos 1.2 del Código Civil o 26 y 28 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

TERCERA: Por lo que respecta a la segunda cuestión, procedimiento de tramitación y abono de estas subvenciones “sui generis”, esta Intervención General considera correcto el que el órgano gestor venía empleando y que describe en su escrito de disenso, si bien se hacen las observaciones siguientes:

1.- En materia de contabilidad resulta de aplicación la Instrucción de Contabilidad Presupuestaria de la Junta de Andalucía, aprobada por Orden de 10 de enero de 1991 y Comunicación nº 6/91, de 29 de abril, de esta Intervención General, sobre aclaración de determinados aspectos de aquella.

De estas Disposiciones se deduce que el procedimiento contable que mejor se ajusta a los gastos de esta naturaleza es la expedición de un “A” por el importe global de las subvenciones a conceder y posterior expedición de tantos “D” y “OP” como Entidades, Empresas o Profesionales vayan a resultar subvencionadas.

La utilización de un documento “D” por el importe global de múltiples subvenciones, por



tratarse de un procedimiento excepcional, necesita autorización expresa de esta Intervención General como Órgano Directivo de la Contabilidad Pública de la Junta de Andalucía así como de sus Organismos, Instituciones y Empresas, que lo hará tras la ponderación de si concurren circunstancias especiales que aconsejen la exoneración de la obligación de que en los documentos de compromisos de gastos (Disposiciones) figure el nombre del perceptor directo.

2.- Junto a los documentos contables que abarquen hasta la fase de disposición del gasto "D", en el expediente deberá constar además, la correspondiente propuesta de resolución de concesión.

En virtud de las expresadas consideraciones, este Centro ha llegado a las siguientes

CONCLUSIONES

1ª.- Las denominadas subvenciones a colaboradores en materia estadística, consecuencia del convenio de colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía e instrumentadas a través de la Orden de esta Consejería de 8 de febrero de 1988, presentan unas características que permiten su calificación como subvenciones "sui generis", que justifica su no regulación reglamentaria conforme al artículo 18 de la vigente Ley de Presupuesto de la Junta de Andalucía para 1992. Ello sin perjuicio de hacer la sugerencia al órgano gestor de que pueden estudiarse las posibilidades de su ajuste al procedimiento de las subvenciones regladas o, incluso, al de la contratación administrativa con lo que se conseguiría una mayor uniformidad en los expedientes de gastos, siempre deseable.

2ª.- De conformidad con la regla 10ª.3 A) de la Instrucción de Contabilidad Presupuestaria de la Junta de Andalucía, y punto 3.3 de la Comunicación nº 6/91, de 29 de abril de esta Intervención General, el nombre del perceptor será obligatorio en los documentos de compromisos de gastos (Disposiciones) y deberán unirse al expediente todos los trámites producidos hasta el momento inmediato anterior al acto de adquisición del compromiso (en este caso Propuesta de Resolución de concesión de la subvención).

De conformidad con cuanto se ha expuesto, esta Intervención General

RESUELVE

Revocar el reparo formulado por el Interventor Territorial de Cádiz al expediente "estadísticas agrarias de la Provincia", documento contable "AD" e importe de 6.168.350 pesetas en su apartado primero y ratificar los apartados segundo y tercero.

Se recuerda que de no estar conforme con la presente Resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía o artículo 13 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía se podrán trasladar las actuaciones, para su definitiva resolución al Consejo de Gobierno o Comisión General de Viceconsejeros, según su cuantía, comunicándolo al Consejero de Economía y Hacienda en la forma prevista en el artículo 10 del mencionado Reglamento.

**INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA
DE 25 DE ENERO DE 1993**

- SUBVENCIONES.
- REINTEGRO DE SUBVENCIONES.

Justificación de las ayudas concedidas por la Consejería de Educación y Ciencia para comedores escolares en determinados centros docentes públicos. Procedencia o no de incorporación de remanentes de subvenciones por comedores escolares.

Con fecha 13 de enero de 1993, tiene entrada en esta Intervención General Consulta de la Intervención Provincial de Córdoba en relación con la documentación justificativa de un libramiento en firme con justificación diferida, tramitado en su día mediante documento contable ADOP núm. 505144/00/22/14, para Ayudas de Comedor Escolar en determinados centros docentes públicos de Educación General Básica y de Educación Especial de Córdoba correspondiente al tercer trimestre del curso académico 1991/92 (período abril-junio/92).

En atención a la consulta formulada, este centro informa lo siguiente:

PRIMERO.- Los antecedentes del expediente son los siguientes:

1º) En fecha 23 de enero de 1992 fue fiscalizado de conformidad por la Intervención Provincial de Córdoba la propuesta de pago de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia de Córdoba por importe de 8.190.000 pesetas, documento contable ADOP núm. 505144/00/22/14, con cargo a la aplicación 2.18.03.485.00.32F.5, para Ayudas de Comedor Escolar en determinados centros públicos no universitarios de Córdoba, correspondiente al tercer trimestre del curso académico 1991/92 (período abril-junio/92).

En el expediente que se remitió a la Intervención Provincial, se adjuntaban, entre otros documentos, la resolución del Delegado Provincial de la Consejería de Educación y Ciencia de Córdoba de fecha 4 de mayo de 1992 adjudicando las ayudas para comedores escolares correspondientes al tercer trimestre del curso 1991/92, y un anexo en el que se enumeraban los centros escolares a los cuales se adjudicaban tales ayudas, el número de éstas y su importe.

2º) En diciembre de 1992, nuevamente la Delegación Provincial de Córdoba de la Consejería de Educación y Ciencia presenta ante la Intervención Provincial de Córdoba el correspondiente documento J2 de justificación de libramientos en relación al expediente de pago descrito en el punto anterior.



En relación a los justificantes presentados por cada uno de los centros escolares, hay que distinguir de la manera siguiente:

- En los centros “Juan de Mena”, “José Luis de Cabrera” y “Lucano”, el total de ingresos de comedor del trimestre coincide con el total de gastos realizados. No se plantea, por tanto, problema alguno.
- En los centros “La Aduana” y “Ciudad Jardín” se acredita un menor gasto de 310 pesetas y de 246.204 pesetas, respectivamente, cantidades que se han reintegrado en la Tesorería General de la Junta de Andalucía mediante Cartas de Pago núm. 2776 y 2777. Tampoco surge ningún problema.
- En el centro “Julio Romero de Torres” se acredita un remanente de 220.045 pesetas. El Consejo Escolar del centro, en sesión celebrada en fecha 30 de septiembre de 1992, acordó que dicho remanente quedara en el centro como recursos propios, al entender que el mismo correspondía a las aportaciones de los alumnos al comedor escolar. Hay que tener en cuenta que, según consta en el propio certificado del referido acuerdo, para los gastos de comedor del centro durante el tercer trimestre del curso 1991/92, el total de ingresos fue de 585.761 pesetas, correspondiendo 270.761 pesetas a recursos propios y 315.000 pesetas a la aportación de la Consejería de Educación y Ciencia, y el total de gastos fue de 365.716 pesetas, de donde resulta el remanente de 220.045 pesetas.
- En el centro “Obispo Osio” se acredita un remanente de 1.268.058 pesetas. El Consejo Escolar del centro, en reunión celebrada en fecha 27 de octubre de 1992, acordó incorporar el citado remanente al curso siguiente. Hay que tener en cuenta que, según consta en el propio certificado de dicho acuerdo, para los gastos de comedor del centro durante el tercer trimestre del curso 1991/92, el total de ingresos fue de 3.105.000 pesetas, cantidad procedente en su integridad de la aportación de la Consejería de Educación y Ciencia, y el total de gastos fue de 1.836.942 pesetas, de donde resulta el remanente de 1.268.058 pesetas.

3º) En fecha 13 de enero de 1993 tiene entrada en esta Intervención General escrito de la Intervención Provincial de Córdoba de fecha 21 de diciembre de 1992 en el que se formula consulta acerca del tratamiento que ha de darse a la justificación de las ayudas de comedor de los colegios “Julio Romero de Torres” y “Obispo Osio”, en cuanto a exigir o no su reingreso.

SEGUNDO.- La normativa reguladora de las subvenciones se encuentra recogida en la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía (L.G.H.P.A.), de 19 de julio de 1983, en el Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía (R.I.J.A.), aprobado por Decreto 149/1988, de 5 de abril, y, fundamentalmente, en las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma promulgadas anualmente; para el ejercicio de 1992, la Ley 3/1991, de 28 de diciembre, en concreto, su artículo decimoctavo.

TERCERO.- La subvención, por su propia naturaleza, tiene carácter finalista, es decir, el importe de la misma ha de aplicarse necesariamente a la finalidad para la que fue concedida. Así resulta claramente del art. 18.7 de la Ley de Presupuestos para el año 1992, relativo a las obligaciones del beneficiario de la subvención, al que se le impone la obligación de “realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la

subvención acreditando ante el órgano o entidad concedente la aplicación de los fondos en la forma y plazos establecidos”.

Por su parte, el apartado 9 del citado art. 18 dice: “El importe de las subvenciones reguladas en el presente artículo en ningún caso podrían ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con subvenciones o ayudas de otras Administraciones Públicas o de otros entes públicos o privados, nacionales o no, supere el coste de la actividad a desarrollar por el beneficiario”.

En congruencia con lo anterior, el punto 12 del mismo art. 18, en su segundo apartado, dice: “Igualmente, en el supuesto contemplado en el número nueve de este artículo, procederá al reintegro del exceso obtenido sobre el coste de la actividad desarrollada”.

CUARTO.- Centrándonos en el objeto de la presente Consulta, en el supuesto del colegio “Julio Romero de Torres”, según se desprende del certificado del acuerdo del Consejo Escolar del centro, la financiación del comedor escolar para el tercer trimestre del curso 1991/92 tiene dos fuentes: unas aportaciones de los alumnos por importe de 270.761 pesetas y una subvención de la Consejería de Educación y Ciencia por importe de 315.000 pesetas, de donde resulta un total de 585.761 pesetas. Estas aportaciones de los alumnos al comedor escolar se acordaron en su día por el propio consejo escolar. Los gastos ascienden a la cantidad de 365.716 pesetas, con lo que hay un remanente de 220.045 pesetas.

La Consejería de Educación y Ciencia concede al colegio la subvención de 315.000 pesetas, para ayuda del comedor escolar y ha sido acreditado que esa cantidad ha sido empleada en la finalidad para la que fue concedida.

Entiende este Centro directivo que el remanente de 270.761 pesetas procede de las aportaciones de los alumnos al citado comedor, y que el Consejo Escolar del centro es competente para decidir el destino que tenga por conveniente: no procede, en ningún caso, el reintegro del citado remanente.

QUINTO.- El caso del colegio “Obispo Osio” es distinto del anterior porque aquí, según resulta igualmente del certificado del acuerdo del Consejo Escolar del centro, la financiación del comedor escolar para el tercer trimestre del curso 1991/92 tiene una única fuente: la subvención de la Consejería de Educación y Ciencia por importe de 3.105.000 pesetas: los gastos ascienden a la cantidad de 1.836.942 pesetas, con lo que hay un remanente de 1.268.058 pesetas.

Dado el carácter finalista de toda subvención, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 18 de la Ley de Presupuestos para 1992, procede el reintegro del exceso obtenido sobre el costo de la actividad, es decir, el remanente de 1.268.058 pesetas, a la Consejería de Educación y Ciencia.

El art. 3 de la Ley 7/1987, de 26 de junio, dice lo siguiente: “Los ingresos que los Centros Docentes Públicos no universitarios pudieran obtener derivados de la prestación de servicios distintos de los gravados por Tasas, así como cualesquiera otros fondos procedentes de Entes Públicos, privados o particulares, se aplicarán a los gastos de funcionamiento de dichos Centros”. Entiende esta Intervención General que el precepto transcrito no podría

invocarse para fundamentar la decisión del Consejo Escolar del centro de incorporar al curso siguiente el sobrante de la subvención, dado el carácter finalista de ésta, pues en virtud del principio de especialidad, la norma especial reguladora de las subvenciones (el art. 18 de la Ley de Presupuestos para 1992) ha de prevalecer sobre la norma general reguladora del destino de los fondos obtenidos por los centros docentes (el art. 3 de la Ley 7/1987).

Por otro lado, la Orden de 11 de julio de 1991, de las Consejerías de Economía y Hacienda y Educación y Ciencia, por la que se dictan instrucciones sobre gastos de funcionamiento de los centros docentes públicos no universitarios, en su apartado 5.2 dice: "Con respecto a las cantidades sobrantes correspondientes a la Consejería de Educación y Ciencia, podrá optarse por no efectuar el reintegro de las mismas e incorporarlas al curso siguiente como "Remanentes incorporados del curso anterior". En este caso, la cantidad que se incorpore se deducirá del siguiente libramiento de fondos que se practique para financiar los gastos del nuevo curso escolar". Tampoco se podría fundamentar en este precepto la decisión del Consejo Escolar del centro "Obispo Osio", puesto que la citada Orden de 11 de julio de 1991 se refiere a los gastos de funcionamiento de los centros docentes, los cuáles figuran en el estado de gastos del Presupuesto en su capítulo 2, mientras que las aportaciones de la Consejería para ayuda de comedores escolares tienen la naturaleza de subvenciones, y como tales, figuran en el capítulo 4 del Presupuesto, por lo que la Orden de 11 de julio no les será de aplicación.

En resumen, en relación con los sobrantes en los centros docentes públicos de Córdoba "Julio Romero de Torres" y "Obispo Osio" de las cantidades destinadas para ayudas de comedores escolares para el tercer trimestre del curso 1991/92 (período abril-junio/92), pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1ª) El remanente sobrante en el centro público "Julio Romero de Torres" no ha de ser reintegrado, al corresponder totalmente a las aportaciones de los alumnos, pudiendo el Consejo Escolar del mismo decidir libremente su destino.

2ª) El remanente sobrante en el centro público "Obispo Osio" ha de ser reintegrado a la Consejería de Educación y Ciencia, al ser el exceso no aplicado de la subvención concedida.